



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

CAMPUS ARAGÓN

"FACULTAD DE LA CONTRALORÍA DEL PODER JUDICIAL DE
LA FEDERACIÓN PARA RESOLVER PROCEDIMIENTOS DE
RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

ARNULFO PÉREZ AGUILAR

ASESORA: MTRA. JANETTE YOLANDA MENDOZA GÁNDARA

MÉXICO, D.F.

2004



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mis padres:

La lucha incansable, los días de trabajo interminables, la persistencia para educarme y el tiempo dedicado ahora se ve reflejado al alcanzar el sueño añorado.

Jamás podré pagar sus desvelos y apoyo incondicional, más que con un digno caminar.

Alcanzamos una meta más y gracias a Dios juntos la podemos disfrutar.

Cada día al despertar, agradezco a la vida por poderlos mirar y sin escatimar esfuerzo alguno me han sabido guiar.

¡Que Dios los bendiga!

**FACULTAD DE LA CONTRALORÍA DEL PODER
JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN PARA RESOLVER
PROCEDIMIENTOS DE RESPONSABILIDAD
ADMINISTRATIVA**

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 1 MARCO REFERENCIAL

1.1. Poder Judicial de la Federación	1
1.1.1. Aspectos Generales	4
1.2. Consejo de la Judicatura Federal	15
1.2.1. Definición	18
1.2.2. Integración	19
1.2.3. Atribuciones	21
1.3. Contraloría del Poder Judicial de la Federación	26
1.3.1. Concepto	27
1.3.2. Estructura	27
1.3.3. Facultades	40

**CAPÍTULO 2 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE
RESPONSABILIDAD EN LA CONTRALORÍA
DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN**

2.1. Concepto	49
2.2. Características	51
2.3. Partes	71
2.4. Órgano de decisión	75
2.5. Órgano ejecutor	76
2.6. Sanción	79
2.7. Efectos de la sanción	86

CAPÍTULO 3	LEGALIDAD DE LOS ACTOS EMITIDOS POR EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL	
3.1.	Principio de inatacabilidad de las resoluciones del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal	100
3.2.	Jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación	112
3.3.	Necesidad de que una instancia inferior resuelva la legalidad de los actos del Consejo de la Judicatura Federal	122
3.4.	Regulación del recurso de Inconformidad	131
	CONCLUSIONES	137
	BIBLIOGRAFÍA	142

INTRODUCCIÓN

Como es sabido, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a lo largo de su Título Cuarto, se regula lo relativo a la responsabilidad de los servidores públicos, precisando en su artículo 108 a quiénes se considera como tales, entre ellos, a los miembros del Poder Judicial de la Federación.

En nuestro sistema jurídico se distinguen diversos tipos de responsabilidad de los servidores públicos, destacando por su importancia, la política, civil, penal y administrativa.

Para efectos de este trabajo, se hará referencia únicamente a la responsabilidad administrativa, entendida como los actos u omisiones en que incurre el servidor público, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia de la función pública.

Con el fin de salvaguardar los principios antes mencionados, que deben observar los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, la Constitución Federal sentó las bases legislativas sobre las que debieron plantearse las responsabilidades legales de los servidores públicos y dispuso que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, expidieran las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo ese carácter, incurran en responsabilidad.

Particularmente, por cuanto se refiere al Poder Judicial de la Federación, sus empleados y trabajadores se rigen, en materia de responsabilidad administrativa, por su Ley Orgánica y no por la ley reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución, es decir, por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Las obligaciones a cargo de dichos servidores públicos se

consignan en el primer ordenamiento referido y se fija un procedimiento administrativo de carácter disciplinario.

En ella, se precisa que los sujetos del sistema de responsabilidad son todos los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, y se establecen con precisión los casos, las causas y el procedimiento a seguir cuando incurran en las faltas contempladas por el propio sistema.

Ahora bien, dentro de la estructura e integración del Poder Judicial de la Federación, se creó al Consejo de la Judicatura Federal, como un órgano colegiado de administración y vigilancia, para definir los lineamientos de la carrera judicial y ejercer con independencia técnica y de gestión, según su competencia, la función disciplinaria entre sus miembros, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. De igual forma, para su adecuado funcionamiento, se le facultó para expedir acuerdos generales.

Lo anterior significa que con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, corresponde al Consejo de la Judicatura Federal, entre otras facultades, ejercer la función disciplinaria en materia de responsabilidad administrativa, en lo atinente a servidores públicos adscritos a órganos jurisdiccionales y administrativos del propio Consejo.

Por ello, atendiendo precisamente a la naturaleza de las funciones desarrolladas por los servidores públicos, delegó dicha facultad a un órgano auxiliar que denominó Contraloría del Poder Judicial de la Federación, a quien se le encomendó el control e inspección del cumplimiento de las normas de funcionamiento administrativo que rigen a los órganos, servidores públicos y empleados del propio Poder Judicial de la Federación y, por tanto, para conocer de las faltas administrativas en que incurrieren los servidores públicos adscritos a órganos de igual naturaleza.

Aún cuando la Contraloría del Poder Judicial de la Federación cuenta con atribuciones otorgadas en los Acuerdos Generales emitidos por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, para efectuar investigaciones e instruir procedimientos administrativos, no tiene facultad para resolver en definitiva sobre la responsabilidad de los servidores públicos sujetos al procedimiento, pues tal facultad, en realidad está reservada a dicho órgano colegiado.

De tal manera que si la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, a través de su Dirección General de Responsabilidades, es el órgano auxiliar encargado de instaurar el procedimiento administrativo, hasta agotar la instrucción y proponer al Pleno del Consejo el proyecto respectivo, también debe ser el facultado para resolver en definitiva sobre la responsabilidad e imposición, en su caso, de la sanción que corresponda al servidor público y no el órgano colegiado del mismo Consejo, como actualmente sucede.

En ese tenor, con este trabajo de investigación se pretende que la Contraloría del Poder Judicial de la Federación no sólo inicie y tramite el procedimiento administrativo de responsabilidad, de acuerdo a las atribuciones que le han sido conferidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y en los Acuerdos Generales expedidos por el Consejo de la Judicatura Federal, sino que además se le dote de facultades de decisión para pronunciarse sobre la responsabilidad del servidor público denunciado y aplique las sanciones correspondientes, sin la previa aprobación y autorización del Pleno del Consejo, constituyéndose así en un verdadero órgano de control en el cumplimiento de las normas de tipo administrativo.

Tal propuesta, tiene como directriz primordial, primero, que se instituya y se eleve a rango de Acuerdo General, la figura del recurso ordinario de impugnación.

Es decir, se trata de reglamentar que el servidor público pueda impugnar ante el propio Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, mediante el recurso de

inconformidad, la legalidad de los actos (sanción administrativa) emitidos por la Contraloría del Poder Judicial de la Federación y, en esas condiciones, la resolución que recaiga a tal recurso, entonces si tendrá el carácter de definitiva e inatacable, en los términos de los artículos 100, párrafo noveno Constitucional y 122 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en estricta observancia a las garantías de audiencia, legalidad y seguridad jurídica, consagradas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De acuerdo a lo expuesto, en el primer capítulo se describe al Poder Judicial de la Federación, en cuanto a su función y estructura, como el encargado esencialmente de la administración e impartición de justicia. Señala el fundamento constitucional y legal del Consejo de la Judicatura Federal; define su contenido y describe la integración, organización, funcionamiento y facultades. También se relaciona y define a los órganos auxiliares que lo integran.

Dentro del mismo capítulo, se estudia particularmente a la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, sus facultades, las áreas encargadas de efectuar las auditorías en dicha materia, las cuales, en la mayoría de los casos, son de especial importancia para determinar el incumplimiento de alguna norma y su probable responsable, así como el órgano encargado de tramitar el procedimiento administrativo.

El segundo de los capítulos describe la substanciación del procedimiento disciplinario en la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, desde su apertura hasta el fallo administrativo e indica el órgano de decisión y de ejecución.

El tercero de los capítulos, es el origen y motivación de la presente tesis. En él se efectúa un análisis de la legalidad de los actos emitidos por el Consejo de la Judicatura Federal, en cuanto al principio de definitividad e inatacabilidad de sus resoluciones, proponiendo, como ya se dijo, que sea la Contraloría del Poder Judicial de la Federación la que resuelva los procedimientos administrativos que se

inicien en contra de servidores públicos adscritos a órganos administrativos del mismo Consejo y nazca a la vida jurídica el recurso de inconformidad, como medio de impugnación, cuya competencia corresponda al Pleno de dicho órgano colegiado.

CAPÍTULO 1

MARCO REFERENCIAL

1.1. Poder Judicial de la Federación

El término “poder” proviene del latín vulgar *potere*, vocablo que puede entenderse con una doble significación, como lo expone el maestro Ignacio Burgoa Orihuela, al señalar que *“son dos los sentidos en los que se puede emplear la locución; por un lado, un orgánico que se refiere al conjunto de tribunales federales o locales y, por el otro, el funcional, que implica la función que estos órganos desempeñan.”*¹

Los órganos del Poder Judicial desempeñan la función jurisdiccional, que supone una situación de duda o de conflictos preexistentes; generalmente supone dos pretensiones opuestas cuyo objeto es muy variable, ellas pueden referirse a un hecho, actitud o acto jurídico que se estimen contradictorios con un derecho o una norma legal, o a un estado de incertidumbre sobre la interpretación, alcance o aplicación de una norma o de una situación jurídica. De aquí se desprende que si el antecedente o motivo de la función jurisdiccional es un conflicto de derecho que no puede dejarse a las partes resolver, el primer elemento del acto jurisdiccional consiste en la declaración que se haga de la existencia de tal conflicto.²

Para algunos tratadistas del derecho, como el procesalista uruguayo Eduardo Coutore, el Poder Judicial es la *“Denominación dada a aquel de los poderes del Estado al que se asigna, primordialmente en la Constitución y en las leyes la función jurisdiccional.”*³

¹ BURGOA ORIHUELA Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. 10a. Edición. Editorial Porrúa, S.A.. México 1996, p. 815

² FRAGA Gabino. *Derecho Administrativo*. 33ª. Edición. Editorial Porrúa, S.A.. México 1994, p.51

³ COUTORE Eduardo. *Vocabulario Jurídico*. Tercera reimpresión. Editorial Desalma. Buenos Aires Argentina, 1988, p.463

Para Guillermo Cabanellas es el "*Conjunto de órganos jurisdiccionales a quien está reservada competencia para conocer o resolver en juicios y causas entre las partes...*"⁴

Ahora bien, conforme a lo dispuesto por el artículo 49 Constitucional, el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; adicionalmente, señala que no podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión.

En virtud de la forma de estado federal que desde su nacimiento como nación independiente adopta México, al pretender distribuir el poder verticalmente, coexisten distintos ámbitos de competencia, que se manifiestan en los diversos órdenes o instancias de gobierno; la federal, estatal y municipal. A consecuencia de ello, se precisan esferas de competencia que repercuten directamente en los órganos que ejercen el poder en cada uno de ellos. Así tenemos que existe un Poder Judicial Federal y uno específico para cada una de las entidades que integran la Federación, incluyendo, por supuesto, el Distrito Federal.

Esta distribución de la función judicial entre la federación y los Estados, deriva esencialmente de la legislación expedida por el Congreso de la Unión y las legislaturas locales.

Al respecto, el artículo 124 de nuestra Carta Magna consagra el principio de reserva constitucional de atribuciones, también conocido como distribución de competencias entre la federación y las entidades federativas. En lo conducente, dicho artículo señala que las facultades no concedidas por la propia Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

Según lo indica este ordenamiento constitucional, los poderes federales o de la

⁴ CABANELLAS Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. 20a. Edición. Tomo VI. Editorial Heliasta. Argentina 1986, p.287

Unión, actúan limitadamente, es decir, sólo pueden ejercer las facultades expresamente encargadas por las entidades federativas; y, en contrapartida, éstas gozan de facultades indeterminadas o generales; esto es, todas aquellas no concedidas a la Federación, con la única limitante de no invadir la esfera de atribuciones concedidas a la Federación.

El Estado Federal, tiene un territorio como elemento consustancial del mismo, que a su vez comprende los diferentes territorios que corresponden a las entidades federativas, de tal manera que, sobre el territorio nacional, las autoridades y órganos de la federación ejercen las funciones legislativa, ejecutiva y judicial.

Por su parte, la autonomía de los estados integrantes revela que sus autoridades y órganos ejercen, dentro del espacio territorial que les pertenece, las correspondientes funciones públicas: ejecutiva, legislativa y judicial.

En consecuencia, dentro del territorio de los estados miembros, se ejerce una dualidad de poderes públicos a través de sus respectivas funciones, el federal y el local, delimitación competencial a que alude el referido artículo 124 Constitucional, por lo que las autoridades federales deben tener facultades expresamente consignadas en la Constitución, para estar en aptitud de desempeñar las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, que le encomendaron las entidades federativas al signar el pacto federal, pudiendo ejercer estas funciones las autoridades y órganos locales, sobre todas aquellas materias no encuadradas dentro del marco competencial federal, es decir, lo que señala la Constitución General de la República como de su competencia exclusiva.

Para el jurista Héctor Fix Zamudio, el Poder Judicial de la Federación es el *"El organismo integrado por los jueces y tribunales que conocen y deciden las controversias sobre la aplicación de leyes federales, así como las relativas al juicio de"*

amparo.⁵

El Poder Judicial Federal atiende las controversias suscitadas con motivo de la aplicación de leyes federales, y en aquellos casos en que la federación es parte, así como también es depositaria de la función de control constitucional y de la legalidad.

En conclusión, se puede afirmar que el deber del Poder Judicial consiste, esencialmente, en dirimir controversias, aplicando la ley al caso particular que corresponda, atribución que desde hace mucho tiempo han compartido órganos judiciales y administrativos, conformando la denominada función jurisdiccional.

Dicho en otras palabras, la función primordial del Poder Judicial, se reduce a la jurisdicción, esto es, la solución de conflictos que las partes legitimadas para ello, de acuerdo con la naturaleza de cada uno, somete a su consideración.

1.1.1. Aspectos Generales

Como se ha dicho, la función primordial del Poder Judicial de la Federación radica en la solución de controversias, las cuales se clasifican principalmente en tres tipos:

- A) Juicios ordinarios federales;
- B) Medios de control constitucional, y
- C) Recursos de revisión administrativa.

Los juicios ordinarios federales, en atención a lo dispuesto por el artículo 104 constitucional y a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, son aquellos que se suscitan por la aplicación o interpretación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, ya sean del orden civil o penal.

⁵ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo VIII. Universidad Autónoma de México, 1984, p.134

Igualmente constituyen juicios ordinarios federales:

- Los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo;
- Las controversias que versen sobre derecho marítimo;
- Las controversias en las que la Federación sea parte;
- Las controversias y de las acciones a que se refiere el artículo 105 constitucional, que son del conocimiento exclusivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- Los juicios que se susciten entre una entidad federativa y uno o más vecinos de otra; y,
- Los casos concernientes a miembros del Cuerpo Diplomático o Consular.

En lo que se refiere a los medios de control constitucional, cabe hacer mención que estando nuestro sistema jurídico inspirado en el principio de supremacía constitucional, y estimando su posible quebrantamiento, se crean diversos medios de control con la finalidad de subsanar los ataques a la ley fundamental.

La defensa de la constitución está integrada por todos aquellos instrumentos jurídicos que tienen por objeto conservar la observancia de la normatividad constitucional, bien sea nulificando el acto contraventor, o sancionando a la autoridad que así hubiere obrado.

Esta función se verifica a través de diversos métodos y con distintos alcances; a los que nos referiremos en este apartado es a aquellos ejecutados por el órgano judicial del Estado.

El principio de supremacía constitucional implica que todo el marco legal debe girar en torno a la Constitución, y debe ser esta más que otra, la que ofrezca mecanismos para su defensa y control. Así, los instrumentos de protección y control deben encontrar sus bases en la misma Constitución, determinando la forma en que

se preserve el control constitucional desde dos aristas; la de prevención y ajuste o reparación.

En la actualidad existen cuatro mecanismos judiciales de regularidad constitucional:

- El Juicio de Amparo;
- La controversia constitucional;
- La acción de inconstitucionalidad; y
- Los previstos en el artículo 99, fracción III, relativos a la materia electoral.

Por otra parte, el artículo 94, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que el ejercicio del Poder Judicial de la Federación se deposita en:

1. Suprema Corte de Justicia de la Nación;
2. Tribunal Electoral;
3. Tribunales Colegiados de Circuito;
4. Tribunales Unitarios de Circuito; y,
5. Juzgados de Distrito;

Asimismo, señala que la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal.

1. La Suprema Corte se integra por once ministros, al frente de la cual se encuentra un presidente electo por el pleno y funciona en pleno o en salas. El pleno se compone por los once ministros, aunque el quórum es de siete; adopta sus resoluciones por unanimidad o por mayoría, aunque en ciertos casos se requiere el voto aprobatorio de ocho de sus miembros (artículo 105 Constitucional, fracción I, penúltimo párrafo y fracción II). Para las sesiones del pleno se han establecido dos periodos de sesiones, el primero debe comenzar el primer día hábil del mes de enero

y concluir el último día hábil de la primera quincena de julio, en tanto que el segundo debe comenzar el primer día hábil del mes de agosto y concluir el último día hábil de la primera quincena del mes de diciembre. La Suprema Corte funciona en dos salas integradas por cinco ministros cada una. La Primera sala conoce de asuntos penales y civiles y la segunda de asuntos administrativos y laborales. Los ministros que integran cada sala eligen, de entre ellos, a su presidente.

Como consecuencia de la reforma de 1994, la Suprema Corte de Justicia ha acentuado su carácter de tribunal constitucional, en virtud de que las atribuciones que tradicionalmente ejercía para el control de la legalidad se han trasladado a los Tribunales Colegiados, en tanto que las atribuciones administrativas han pasado substancialmente al Consejo de la Judicatura Federal.

Cuando la Suprema Corte actúa en pleno, según los artículos 105 y 107 constitucionales y 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, tiene como atribuciones jurisdiccionales las siguientes:

a) Controversias constitucionales, que pueden suscitarse entre la Federación, los Estados y los Municipios;

b) Acciones abstractas de inconstitucionalidad, en las cuales se plantea la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución;

c) Recursos de revisión en amparo indirecto, contra ciertas sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los Jueces de Distrito o Tribunales Unitarios de Circuito;

d) Recursos de revisión en amparo directo, contra determinadas resoluciones de los Tribunales Colegiados de Circuito;

e) Posee también otras facultades varias, y así conoce; del recurso de queja

previsto en la fracción V del artículo 95 de la Ley de amparo en el caso del pleno; de los recursos de reclamación contra las providencias o acuerdos del presidente de la Suprema Corte; de las excusas e impedimentos de los ministros en asuntos del pleno; de las denuncias de contradicción de tesis sustentadas por las salas, los Tribunales Colegiados o el Tribunal Electoral; de los juicios sobre el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal o cumplimiento de convenios de coordinación celebrados por el Gobierno Federal y las entidades federativas; de los conflictos entre el Poder Judicial y sus empleados.

En cuanto a la competencia de las salas de la Corte, según el artículo 21 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, le corresponde conocer:

a) De la apelación contra sentencias dictadas por los Jueces de Distrito en las controversias ordinarias en que la Federación sea parte;

b) En amparo indirecto, contra ciertas sentencias pronunciadas en audiencia constitucional por los Jueces de Distrito o Tribunales Unitarios de Circuito cuando decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley;

c) En amparo directo, contra sentencias pronunciadas por los Tribunales Colegiados de Circuito cuando también decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley;

d) En general, de las controversias competenciales que se susciten entre los tribunales federales y locales, así como de las denuncias de contradicción de tesis entre dos o más Tribunales Colegiados de Circuito;

e) Resuelven también del recurso de queja previsto en el artículo 95 de la ley de Amparo en el caso de las Salas; del recurso de reclamación contra los acuerdos de trámite dictados por su presidente; de las controversias por los convenios para entrega de indiciados, procesados y sentenciados; así como del reconocimiento de

inocencia y los demás que le encomiende la ley.

2. El Tribunal Electoral, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación. Con objeto de garantizar la imparcialidad, especialización y objetividad en el ejercicio de la función jurisdiccional, los Magistrados Electorales que integran la Sala Superior y las regionales son elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal Electoral funciona con una Sala Superior así como con Salas Regionales y sus sesiones de resolución son públicas.

La Sala Superior tiene el carácter de permanente y se integra por siete Magistrados Electorales. Su sede se localiza en el Distrito Federal. El Presidente del Tribunal es elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.

Las Salas Regionales se integran por tres Magistrados, sólo funcionan durante el año electoral y tienen su sede en las ciudades cabeceras de cada una de las actuales cinco circunscripciones electorales plurinominales en las que se divide el país, esto es en las ciudades de Guadalajara, Monterrey, Xalapa, Distrito Federal y Toluca.

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de la Constitución y según lo dispone la ley, sobre:

- a) Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;

b) Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que son resueltas en única instancia por la Sala Superior;

c) Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en los incisos anteriores, que violen normas constitucionales o legales;

d) Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivas y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación;

e) Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país;

f) Los conflictos y diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores;

g) Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores;

h) La determinación e imposición de sanciones en la materia.

De lo anterior, se puede advertir que quedan comprendidas una gama muy amplia de atribuciones conferidas al Tribunal Electoral para resolver en forma definitiva e inatacable sobre los diversos conflictos que pudieran suscitarse en el proceso electoral federal y excepcionalmente en el ámbito local.

3. Los Tribunales Colegiados de Circuito se integran por tres magistrados. Su competencia principal ha sido la materia de amparo, en la que se sujetan a la regla de que conocen de todos los amparos directos que no sean competencia de la Corte o sobre los que ésta haya ejercido la facultad de atracción.

En el artículo 37 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se detalla la competencia de los Tribunales Colegiados, en el cual se indica que conocen de:

a) Amparo directo, contra sentencia definitivas, laudos o resoluciones que ponen fin al juicio por violaciones cometidas en ellas o durante la secuela del procedimiento, explicitándose en la propia ley las diversas resoluciones que son objeto de este medio de impugnación en materia penal, administrativa, civil o laboral (fracción I);

b) Revisión, en varios casos:

– Cuando las resoluciones de los jueces de Distrito, Tribunales Unitarios de Circuito o del superior tribunal responsable desechan o tienen por no interpuesta una demanda de amparo, conceden o niegan la suspensión definitiva así como unifican o revocan ésta;

– Contra las sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de Distrito, Tribunales Unitarios de Circuito o por las Salas del Tribunal Superior cuando se reclame un acuerdo de extradición del Presidente de la República a petición de un gobierno extranjero o se reciban del Pleno asuntos que le competan respecto de los cuales exista jurisprudencia;

– Contra las resoluciones definitivas de los Tribunales Contencioso Administrativo previstos constitucionalmente;

– Queja, contra las resoluciones de los Jueces de Distrito en los casos de las fracciones V a XI del artículo 95 de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 99 de la misma ley;

– En general, de los conflictos de competencia, impedimento y excusas que se susciten entre Tribunales Unitarios de Circuito y Jueces de Distrito dentro de su jurisdicción en juicios de amparo, así como de los recursos de reclamación que se hagan valer contra los acuerdos de trámite dictados por su presidente.

Los Tribunales Colegiados también sientan jurisprudencia, que requiere para formarse de cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario y del voto unánime de los magistrados que integran el correspondiente tribunal. La jurisprudencia establecida por estos tribunales, en términos del artículo 193 de la Ley de Amparo, obliga a los Tribunales Unitarios de Circuito, a los Juzgados de Distrito, a los Tribunales Militares y Judiciales del fuero común de los estados y del Distrito Federal, y a los tribunales administrativos y del trabajo locales y federales.

4. Los Tribunales Unitarios de Circuito se integran por un magistrado y su competencia es básicamente en materia de apelación, en la cual constituyen órganos de segunda instancia en materia federal, correspondiéndoles el conocimiento de los juicios y procedimientos federales de que hayan conocido los Jueces de Distrito. De este modo, las actuaciones de los Tribunales Unitarios de Circuito se rigen por el Código Federal de Procedimientos de la materia de que se trate, y no por la Ley de Amparo.

En términos del artículo 29, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, corresponde a los Tribunales Unitarios conocer:

a) De los juicios de amparo, promovidos contra actos de otros tribunales de circuito que no constituyan sentencias definitivas, en términos de lo previsto para el amparo indirecto (fracción I);

b) Apelación, que se interponga contra las resoluciones de los Jueces de Distrito en aplicación de leyes federales y tratados (fracción II):

c) Denegada apelación, contra resoluciones de Jueces de Distrito que se niegan a admitir dicho recurso (fracción III);

d) En general, de los impedimentos, excusas, recusaciones, controversias de los Jueces de Distrito, excepto en los juicios de amparo (fracciones III y IV).

Es conveniente agregar respecto a la fracción I que concede intervención en amparo al Tribunal Unitario de Circuito, que se trata de una facultad reciente, introducida por la reforma de 1994, cancelándose así, indica Adato Green, la ilógica situación procesal que prevalecía anteriormente en la que un Juez de Distrito era el competente para conocer de los casos de amparo indirecto contra actos de un tribunal unitario.

5. Los Juzgados de Distrito, al igual que los Tribunales Unitarios también tiene un solo titular. Estos Juzgados tienen una doble competencia:

a) En materia de amparo, conocen en primera instancia de los juicios de amparo indirectos o bi-instanciales;

b) En materia ordinaria federal, conocen de todos los juicios que posean tal naturaleza. Por tratarse de dos procedimientos diferentes, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, distingue entre las dos especies en que se manifiesta la jurisdicción de un Juez de Distrito (artículos 50 a 55).

De este modo, los Jueces de Distrito conocen de diversos procedimientos federales. Entre las atribuciones más importantes que establece la referida Ley Orgánica destacan las relativas a los delitos del orden federal, los procedimientos de extradición y las autorizaciones para intervenir cualquier comunicación privada que

corresponde conocer a los Jueces de Distrito en materia penal (artículo 50, fracciones I, II y III); las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes federales en materia administrativa (artículo 52, fracción I); las controversias del orden civil que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o tratados internacionales; los juicios que afecten bienes de propiedad nacional; los juicios que se susciten entre una entidad federativa y uno o más vecinos de otra, siempre que alguna de las partes contendientes esté bajo la jurisdicción del juez; los asuntos concernientes a miembros del cuerpo diplomático o consular, las diligencias de jurisdicción voluntaria en materia federal; las controversias ordinarias en que la Federación sea parte (artículo 54, fracciones I a V).

El otro sector de actividad que corresponde a los Jueces de Distrito es conocer, en primera instancia, de los juicios de amparo. De esta manera, conocerán de aquellos juicios de amparo que se promueva en contra de resoluciones del orden penal: contra resoluciones que afecten la libertad personal o importen peligro de privación de la vida, deportación, destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 constitucional, así como de los relativos a las resoluciones dictadas en los incidentes de reparación del daño (artículo 51, fracciones I y II). En materia administrativa, de los juicios de amparo a que se refiere la fracción VII del artículo 107 constitucional; contra actos de la autoridad judicial en las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes federales o locales siempre que deba decidirse respecto de un acto de autoridad administrativa (artículo 52, fracción II). En materia de trabajo, contra actos de autoridad laboral en que se hubiesen aplicado leyes federales o locales (artículo 55, fracción I). En materia civil, de los juicios de amparo que se promuevan contra resoluciones del orden civil en los casos a que se refiere el artículo 107, fracción VII constitucional.

Finalmente, cabe hacer mención que las funciones que el Poder Judicial de la Federación realiza a través de los Tribunales Colegiados, Unitarios y Juzgados de Distrito, requiere de una desconcentración para que estos órganos se distribuyan adecuadamente en el territorio nacional, evitando así que de manera innecesaria se

tramiten todos los asuntos en la capital mexicana, a ello se debe la división en circuitos, que se pueden definir como la demarcación territorial que en forma convencional se realiza para delimitar competencias de la función jurisdiccional federal, que por razón de este rubro se susciten, y obedece principalmente a los requerimientos poblacionales de tribunales.

En la actualidad para fines de demarcación territorial y distribución de competencias en el ámbito federal, el territorio mexicano se divide en veintiocho circuitos, en los que se indica qué entidades comprende cada uno y cuántos Tribunales Colegiados y Unitarios, así como Juzgados de Distrito le corresponden.

1.2. Consejo de la Judicatura Federal

A manera de antecedente, cabe precisar que existen únicamente dos antecedentes recientes en nuestro país de órganos especializados que intervienen, en mayor o menor medida, en el gobierno y la administración de los tribunales. Se trata de los Consejos de la Judicatura creados en Sinaloa y Coahuila en 1988.

Ambos consejos, al parecer, o por lo menos el primero, se crearon bajo el influjo de la reforma de 1987 a la fracción III del artículo 116 constitucional, que introdujo garantías judiciales para los integrantes de los poderes judiciales locales. Resulta comprensible que las facultades de ambos órganos parezcan ahora modestas en comparación con otros consejos de la judicatura, pero por la novedad de la institución y por el momento, seguramente fueron significativas. Además, es preciso recordar que el texto de la fracción mencionada les impedía nombrar jueces y magistrados, impedimento que desapareció en la reforma de 1994.

El Consejo de la Judicatura Federal tiene su origen en la iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que el Ejecutivo Federal presentó al Congreso de la Unión el 5 de diciembre de 1994.

La reforma tuvo el propósito de avanzar en la consolidación del Poder Judicial de la Federación mediante el fortalecimiento de sus atribuciones constitucionales, así como de la autonomía de sus órganos e independencia de sus jueces y magistrados, a efecto de incrementar la eficiencia de sus funciones.

Una vez discutida y aprobada por el Constituyente Permanente, la iniciativa del titular del Poder Ejecutivo culminó con su publicación en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de diciembre de 1994. El Consejo de la Judicatura Federal, en los términos dispuestos por la modificación constitucional, fue instalado el 2 de febrero de 1995.

A partir de estas modificaciones a la carta magna, el Consejo de la Judicatura Federal tiene a su cargo, la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal Electoral. También determina la división y competencia territorial y, en su caso, la especialización por materia de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y los Juzgados de Distrito.

El 11 de junio de 1999 se reformaron diversos artículos de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, entre ellos el número 100, que determina la naturaleza jurídica del Consejo de la Judicatura Federal, como el órgano del Poder Judicial de la Federación, con independencia técnica de gestión y para emitir sus resoluciones.

El motivo primordial que justifica su existencia es que la función de administración de los órganos jurisdiccionales la llevara a cabo una entidad independiente, especializada e integrada al Poder Judicial; además, el crecimiento de la población y el surgimiento de múltiples polos de desarrollo económico exigían un aumento en el número de los órganos jurisdiccionales. Muchos de los problemas de la administración de justicia tenían su origen en que, quienes estaban encargados de fijar el criterio jurídico nacional y la interpretación de las leyes, debían distraerse de

su alta encomienda para resolver cuestiones de otra naturaleza. La falta de especialización estaba provocando que la modernización del Poder Judicial se rezagara.

El impartidor de justicia debía contar con un órgano administrativo especializado que lo liberara precisamente de responsabilidades administrativas y que le permitiera decidir entre los intereses en conflicto, sin tener otra preocupación adicional a la aplicación de la ley.

Por otra parte, el gobierno del Poder Judicial de la Federación requería de hombres dedicados, en tiempo completo, a vigilar el comportamiento de los órganos jurisdiccionales, y en su caso, imponer las sanciones correspondientes, cuando se detectara alguna desviación en el ejercicio de las funciones de servidores públicos pertenecientes a dicho poder y que poseyeran idéntica autoridad a la que la Constitución otorga al Pleno de la Suprema Corte.

Los estudiosos de la actividad jurisdiccional en México, entre ellos destaca Fix Zamudio, habían planteado, desde la década de los sesenta, la necesidad de revitalizar al Poder Judicial creando un Consejo de la Judicatura y el Constituyente permanente recogió esa inquietud en 1994. Uno de los propósitos esenciales de este Consejo es enriquecer el funcionamiento de este poder con personas cuyo antecedente profesional difiriera de quienes habían llevado a cabo una exitosa carrera judicial. Era indispensable que se amalgamaran las visiones externas e internas en un cuerpo colegiado con capacidad de decisión.

Así, el Consejo de la Judicatura Federal, nació como un órgano que pertenece al Poder Judicial de la Federación, dado que tiene como fin último preservar la independencia de este poder de todo tipo de ingerencias, incluidas, las que pudieran proceder de los otros dos poderes: el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión.

Asimismo, se concibió como un ente en el que participaran personas

nombradas por los tres poderes de la unión, pero con independencia de quien lo designara para evitar cualquier influencia no deseable, es decir, los consejeros no son representantes de quien los propone para desempeñar el cargo.

1.2.1. Definición

Para una fácil comprensión, la naturaleza del Consejo de la Judicatura Federal se puede distinguir en dos sentidos, uno amplio y otro estricto; en el primero, entendemos al Consejo de la Judicatura como un órgano de gobierno del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte; en un sentido estricto, es un órgano colegiado de conformación heterogénea en su origen, cumpliendo las funciones como lo son la de administrar el Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte; tendiendo además, las facultades de nombramiento, adscripción y remoción de los integrantes de la Judicatura Federal.

Mario Melgar Adalid lo denomina (al consejo) como un “*órgano que forma parte del Poder Judicial, pero no tiene la función jurisdiccional sino una función administrativa*”⁶, es pues un órgano de naturaleza administrativa con rango constitucional, perteneciente orgánicamente al Poder Judicial de la Federación.

Por su parte, el Acuerdo General número 1/1995 del Pleno del propio Consejo, lo identifica como un órgano independiente, encargado de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación.

Aquí, es pertinente destacar que no se puede decir con libertad que el consejo mencionado sea el órgano que administra al Poder Judicial de la Federación en forma integral, ni mucho menos mencionar que es un órgano de gobierno del mismo Poder, puesto que el propio texto constitucional excluye a la Suprema Corte de Justicia, la cual tendrá su propia administración interna. No obstante lo anterior, la iniciativa de

⁶MELGAR ADALID, Mario. Reformas al Poder Judicial. El Consejo de la Judicatura Federal y la División de Poderes. Coordinación de Humanidades de la UNAM, 1994, p.120

reforma constitucional señala que uno de los motivantes de esta reforma es no distraer a los señores ministros, los que tienen una misión eminentemente jurisdiccional, con asuntos administrativos, los mismos asuntos que siguen teniendo aunque en menor número en lo referente al máximo tribunal de la nación, la misma iniciativa da como explicación, que se establece así para que la Suprema Corte de Justicia no pierda su autonomía.

En este orden de ideas, el Consejo de la Judicatura Federal (con toda su infraestructura) es el órgano idóneo para administrar a todo el Poder Judicial de la Federación, evitando la posible duplicidad de cuerpos administrativos, además, siendo el Consejo de la Judicatura Federal el administrador único de todo el Poder Judicial de la Federación, tendrían un perfecto control y se concretaría con esto a un método de balance, pues los señores ministros se dedicarían ciento por ciento a sus labores jurisdiccionales, no interviniendo en la administración del Poder Judicial Federal y el Consejo, por su parte, únicamente se ocuparía de la administración de esta tercera parte del gobierno federal.

1.2.2. Integración

El Consejo de la Judicatura Federal está integrado por siete personas que poseen jerarquía equivalente a la de un ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, uno de ellos incluso es el ministro presidente. Con este último rasgo se otorga a los consejeros autonomía en sus decisiones y autoridad sobre magistrados y jueces.

La creación del Consejo de la Judicatura Federal, en específico su integración, son nuevas soluciones a viejos planteamientos relacionados con las garantías constitucionales para lograr la objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia del Poder Judicial de la Federación.

Con su actual integración, es el único órgano constitucional en el que

intervienen los tres poderes de la unión en el nombramiento de quienes forman parte del Consejo.

El artículo 100 constitucional señala expresamente que el Consejo de la Judicatura Federal será un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones y se integrará por siete miembros de los cuales, uno será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien también lo será del Consejo; tres Consejeros designados por el Pleno de la Corte, de entre los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito; dos Consejeros designados por el Senado, y uno por el Presidente de la República; que, salvo el Presidente del Consejo, los demás Consejeros durarán cinco años en su cargo, serán substituidos de manera escalonada, y no podrán ser nombrados para un nuevo periodo.

De igual forma prevé que los Consejeros no representan a quien los designa, por lo que ejercerán su función con independencia e imparcialidad.

Este rasgo sui generis obedece a la independencia del Poder Judicial de la Federación y mayor capacidad de respuesta técnica administrativa, mediante el enriquecimiento de las tareas de gobierno de ese poder con las visiones de las personas nombradas por los otros dos poderes y la especialización de los órganos. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistrados y jueces imparten justicia y el Consejo de la Judicatura administra, vigila y disciplina al Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Otra cuestión importante es que quienes integran al Consejo toman decisiones con autonomía respecto a los poderes que los nombraron y puedan ejercer su encargo constitucional consistente en garantizar la administración de justicia imparcial. Además, los consejeros no son representantes de ningún poder y su actuación está regida exclusivamente por la Constitución y las leyes que derivan de la misma.

El hecho de que el Consejo sea parte del Poder Judicial de la Federación favorece que su conformación plural, originada por la participación de los tres poderes en el nombramiento de sus miembros, no se convierta en intromisión, sino que haya una lealtad institucional con la independencia del poder al que pertenecen: el Judicial.

En los términos precisados, el Consejo de la Judicatura Federal es una institución de avanzada cuya integración tiende a crear un nuevo equilibrio entre los poderes, en el que la independencia judicial es el valor central, y el propósito de su creación es que haya una gestión de la impartición de justicia más eficiente.

1.2.3. Atribuciones

Conforme al artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Consejo de la Judicatura Federal posee funciones muy amplias que se pueden clasificar en los siguientes rubros:

- Expedir los reglamentos interiores en materia administrativa, de carrera judicial, de escalafón y régimen disciplinario del Poder Judicial de la Federación, y todos aquellos acuerdos generales que fueren necesarios para el adecuado ejercicio de sus atribuciones, en términos del artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Fijar las bases, convocar y realizar el procedimiento de insaculación para cubrir las respectivas vacantes al Consejo de la Judicatura Federal, entre aquellos Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito que hubieren sido ratificados y no hubieren sido sancionados por falta grave con motivo de una queja administrativa.

- Determinar el número y los límites territoriales de los circuitos en que se divida el territorio de la República.

– Determinar el número y, en su caso, especialización por materia de los Tribunales Colegiados y Unitarios y Juzgados de Distrito en cada uno de los circuitos.

– Hacer el nombramiento de los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, y resolver sobre su ratificación, adscripción y remoción.

– Suspender en sus cargos a los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito a solicitud de la autoridad judicial que conozca del procedimiento penal que se siga en su contra. Así como los que aparecieren involucrados en la comisión de un delito.

– Resolver sobre las quejas administrativas y sobre la responsabilidad de servidores públicos en términos de lo que dispone la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por parte de los correspondientes miembros del mismo, salvo los que se refieran a los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

– Nombrar, a propuesta de su Presidente, a los titulares de los órganos auxiliares del Poder Judicial de la Federación, resolver sobre sus renunciaciones y licencias, removerlos o suspenderlos en los términos que determinan las leyes y los acuerdos correspondientes.

– Investigar y determinar las responsabilidades y sanciones a los servidores públicos y empleados del propio Consejo, de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, en los términos y mediante los procedimientos establecidos en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los reglamentos y acuerdos que por el Consejo dicte en materia disciplinaria.

En cuanto a su funcionamiento, el rasgo destacado de la forma en que se llevan a cabo las actividades de administración, vigilancia y disciplina respecto de los magistrados y jueces federales es que las mismas se originan en actos administrativos colegiados, es decir, en expresiones de autoridad en las que intervienen varios individuos integrados en órganos, cuyas decisiones se toman por

mayoría de votos.

Dichos órganos colegiados, se dividen en dos instancias con distintas facultades: Pleno y Comisiones. En ambos intervienen los Consejeros con voz y voto, por lo que en la integración de la voluntad del Consejo participan personas con antecedentes profesionales diversos, atendiendo a que los Consejeros son designados por los tres poderes de la Unión, lo que enriquece las discusiones en las que se adoptan los acuerdos que se emiten y garantiza objetividad en las resoluciones.

La Constitución dispone este tipo de funcionamiento y establece un principio de división de competencia entre ambas instancias. El artículo 100, párrafo cuarto, de la Constitución, establece que el Consejo funcionará en Pleno o en Comisiones. El Pleno resolverá sobre la designación, adscripción, ratificación y remoción de los Magistrados y Jueces, así como de los demás asuntos que la ley determine.

El Pleno se integra con los siete Consejeros y las comisiones, que pueden ser transitorias o permanentes, con tres de ellos, quedando los asuntos de mayor trascendencia reservados al primero como se desprende de la lectura del artículo citado.

En la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se consignan las reglas básicas para el funcionamiento de los órganos colegiados del Consejo, que por su naturaleza exigen se especifican las formas y plazos en los cuales se desarrollan las sesiones, así como los documentos en que consten las resoluciones, el quórum y la votación que se requiere para aprobar los acuerdos. Un punto importante es que se reconoce la posibilidad de disenso y se otorga el derecho al Consejero inconforme con lo determinado por la mayoría a elaborar su voto particular.

El Consejo de la Judicatura Federal, según el artículo 70 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, tendrá cada año dos periodos de sesiones. El

primero comenzará el primer día hábil del mes de enero y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de julio, y el segundo comenzará el primer día hábil del mes de agosto y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de diciembre.

Las resoluciones del Pleno y de las Comisiones del Consejo constarán en acta y deberán firmarse por los presidentes y secretarios ejecutivos respectivos, y notificarse personalmente a la brevedad posible a las partes interesadas. La notificación y, en su caso, su ejecución deberá realizarse por conducto de los órganos del propio Consejo o del Juzgado de Distrito que actúe en auxilio de éste (artículo 72 de la Ley en comento).

De conformidad con el artículo 76 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, las resoluciones del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal se tomarán por el voto de la mayoría de los Consejeros presentes y, por mayoría calificada de cinco votos tratándose de los casos previstos en las fracciones I, II, VII, VIII, XI, XII, XV, XVI, XVII, XXV, XXVI y XXVI del artículo 81 de la misma Ley. Los Consejeros no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal o cuando no hayan asistido a la discusión del asunto de que se trate. En caso de empate, el Presidente tendrá voto de calidad. El Consejero que disintiere de la mayoría podrá formular voto particular, el cual se insertará en el acta respectiva.

En lo referente a las Comisiones, el Consejo de la Judicatura Federal contará con aquellas permanentes o transitorias de composición variable que determina el Pleno del mismo, debiendo existir las de administración, carrera judicial, disciplina, creación de nuevos órganos y la de adscripción. Cada una se formará por tres miembros, uno de entre los provenientes del Poder Judicial y los otros dos de entre los designados por el Ejecutivo y el Senado. Igualmente que el Pleno, sus resoluciones se tomarán por mayoría de cinco votos (artículo 77 y 78).

Todas estas normas reflejan la intención, lo mismo del constituyente

permanente que del legislador, para que el Consejo opere con orden, eficiencia y transparencia, así como con bases en principios democráticos.

El orden se logra con la creación de las dos instancias mencionadas, que permiten que el propio Consejo determine, con algunas limitaciones constitucionales y legales, y dependiendo de la trascendencia de la facultad que se le otorga, las funciones que debe desempeñar en forma indelegable y las que pueden llevar a cabo las Comisiones.

La eficiencia es producto de la flexibilidad de la ley que autoriza al Pleno a decidir, según circunstancias de índole administrativa y presupuestal, el número de comisiones con las que contará el Consejo y los asuntos en que estas pueden fallar en definitiva, sin que se tenga que discutir por todos los Consejeros. Facultad que tiene limitaciones expresas, como la enumeración de atribuciones en las que las resoluciones se deben tomar por mayoría calificada y la instrucción de que, por lo menos, existan comisiones que atiendan expresamente los asuntos de administración, carrera judicial, disciplina y creación de nuevos órganos y adscripción.

La transparencia se manifiesta en que los acuerdos de interés general que adopte el consejo, operando en Pleno o en Comisiones, deben publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Los principios democráticos permean el funcionamiento del Consejo, puesto que ninguna decisión puede tomarse sin que previamente sea discutida y votada en los órganos colegiados mencionados y no es posible que los Consejeros se abstengan. En ese sentido, la mayoría se obtiene mediante un proceso de confrontación de ideas, que permite la convivencia de valores distintos y preserva el pluralismo de visiones. Además, este es un método que permite reducir la posibilidad de error porque las decisiones están sometidas a una reflexión previa.

Con base a lo anterior es posible concluir que el Poder Judicial de la

Federación, a través del Consejo de la Judicatura Federal cuenta con un órgano técnico y de gestión de la administración de justicia, estructurado de tal forma que la reflexión necesariamente existe en el proceso de toma de decisiones y que tiene la capacidad de dar un a respuesta inmediata a las necesidades concretas de los órganos jurisdiccionales.

Finalmente, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación señala en su artículo 88 que para el adecuado funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal, contará con los siguientes órganos auxiliares:

- a) El Instituto de la Judicatura
- b) La Visitaduría Judicial
- c) El Instituto Federal de Defensoría Pública y,
- d) La Contraloría del Poder Judicial de la Federación

1.3. Contraloría del Poder Judicial de la Federación

Una de las tareas que la Constitución confiere al Consejo de la Judicatura Federal es la vigilancia del Poder Judicial a nivel federal. Se trata de un sistema que se origina en la "cultura de control".

La Contraloría del Poder Judicial de la Federación tiene a su cargo parte de tal vigilancia, así como el control y fiscalización del funcionamiento de los órganos de dicho poder.

Dos tareas centrales ocupan su misión: vigilar que se cumplan las normas de funcionamiento administrativo de los órganos, servidores públicos y empleados, por una parte y, por la otra, el registro y seguimiento del desarrollo de la situación patrimonial de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, excepto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que cuenta con su propio órgano de

control y vigilancia.

El Consejo de la Judicatura Federal en ejercicio de sus atribuciones determinó entonces la creación de un órgano de control interno, de carácter deliberativo, bajo la forma de comisión de vigilancia. Para ello, se inspiró en la práctica frecuente de algunas empresas públicas y privadas de establecer un órgano de vigilancia en el más alto nivel.

1.3.1. Concepto

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en sus artículos 88 y 103, define a la Contraloría del Poder Judicial de la Federación como un órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal y precisan su marco de actuación al asignarle facultades y atribuciones expresas.

Este órgano administrativo ejerce las facultades de control e inspección del cumplimiento de las normas de funcionamiento administrativo que regulan a los órganos de la misma naturaleza, servidores públicos y empleados del Poder Judicial de la Federación, con excepción de aquellas que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

1.3.2. Estructura

En términos del artículo 103, del Acuerdo General 48/1998, emitido por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que regula su Organización y Funcionamiento, aprobado por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, en sesión de 9 de diciembre de 1998 y publicado en el Diario Oficial de la Federación del 23 de marzo de 1999, la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, se

conforma por dos áreas: La Dirección General de Auditoría y la Dirección General de Responsabilidades;

Conforme al numeral 110 del referido Acuerdo General 48/1998, la Dirección General de Auditoría cuenta con las atribuciones que en seguida se enumeran:

I. Analizar y evaluar el proceso de planeación y elaboración del anteproyecto de presupuesto, verificando su apego a la normatividad aplicable y a los criterios de economía, eficiencia y eficacia;

II. Comprobar el cumplimiento por parte de los órganos del Consejo, de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, programación, presupuestación, ingresos, egresos, financiamiento, depósito por terceros, inversión, patrimonio y fondos;

III. Verificar que los recursos económicos de que dispone el Poder Judicial de la Federación, se administren con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, en los términos del artículo 134 constitucional y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; así como el Acuerdo General 28/1997, por el que se reglamenta el Presupuesto por Programa en el Consejo de la Judicatura Federal;

IV. Verificar que los sistemas de control interno con que cuente el Consejo, permitan comprobar el ejercicio del gasto público y su congruencia con el presupuesto de egresos del Consejo;

V. Proponer al Contralor el Programa Anual de Control y Auditoría, así como las visitas de inspección a los órganos del Consejo, para someterlos a consideración del Pleno, previo análisis de la Comisión de Administración y aplicarlo en materia del ejercicio del gasto público previsto, fondos y valores asignados y de cuenta pública. En el ámbito de su competencia esta Dirección General será responsable de la

ejecución y vigilancia del Programa Anual de Control y Auditoría;

VI. Coordinar y supervisar conforme al Programa Anual de Control y Auditoría, las auditorías o revisiones, así como las visitas de inspección que se requieran y proponer y vigilar, la aplicación de medidas y recomendaciones que correspondan;

VII. Elaborar conforme a las normas de auditoría gubernamental, los informes correspondientes de las auditorías, revisiones y visitas de inspección efectuadas;

VIII. Verificar que el gasto público se ajuste al monto autorizado para los programas y partidas presupuestales, y que se hicieron los registros contables, presupuestales y financieros, con objeto de determinar si la información financiera que se produce se encuentra apegada a las disposiciones aplicables;

IX. Seleccionar los procedimientos de auditoría que sean aplicables para verificar que los sistemas, métodos de contabilidad, registros contables y documentos comprobatorios de ingresos y gasto público federal, de la cuenta pública, permitan comprobar el ejercicio del gasto público y su congruencia con el presupuesto de egresos en la parte correspondiente a los órganos del Poder Judicial de la Federación;

X. Verificar, previo al envío a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que la elaboración de la cuenta pública cumpla con la normatividad respectiva y se apegue a los principios de contabilidad aplicables al sector público;

XI. Verificar, para efectos de cuenta pública que en los casos del Acuerdo General número 75/2000, la información relacionada con la documentación justificativa y comprobatoria de la cuenta pública sea integrada;

XII. Participar en los aspectos ejecutivos de coordinación, revisando la implementación de las observaciones que se deriven de auditorías practicadas por la

Auditoría Superior de la Federación o por los Auditores externos;

XIII. Apoyar al titular de la Contraloría, en la formulación de requerimientos, información y demás actos necesarios para la atención de los asuntos en materia de su competencia;

XIV. Participar en los actos de entrega-recepción de los órganos del Consejo;

XV. Participar en la coordinación que corresponda a la Contraloría dentro del Sistema Integral de Control de la Gestión Pública;

XVI. Revisar el manejo de los fideicomisos en los que participa el Consejo, así como intervenir, en su caso, con voz y sin voto en las sesiones de los Comités de dichos fideicomisos;

XVII. Planear y someter para su autorización la realización de revisiones operacionales que en materia de recursos humanos, adquisiciones, informática, servicios generales y obra pública deban incluirse en el Programa Anual de Control y Auditoría;

XVIII. Llevar a cabo auditorías programadas o adicionales en materia de recursos humanos que permitan verificar el adecuado control de plazas, el apoyo al tabulador salarial, el correcto cálculo de las deducciones y el oportuno entero a terceros de las áreas administrativas y de los órganos jurisdiccionales ubicados en el Distrito Federal;

XIX. Revisar el correcto cálculo y su procedencia para el pago de todos aquellos conceptos adicionales a la nómina, así como la oportuna actualización en la nómina de las incidencias del personal;

XX. Vigilar el cumplimiento de los acuerdos que delegan facultades emitidos

por el Pleno y la Comisión de Administración, y la observancia a la normatividad aplicable para la administración de los recursos humanos del Consejo;

XXI. Revisar y evaluar que las compras de mobiliario, consumibles y todas aquellas adquisiciones de bienes y artículos no recurrentes o programados, se efectúen observando los criterios de disciplina presupuestal y en las mejores condiciones de precio, calidad, oportunidad y pago, así como que se apeguen a las normas y lineamientos previstos en el Acuerdo General 75/2000, y demás disposiciones que se emitan;

XXII. Participar en los procesos concursales para la adquisición de consumibles, mobiliario y bienes diversos, así como para la contratación de servicios y obra pública y, en su caso, opinar sobre las bases y contratos utilizados;

XXIII. Verificar que la justificación y comprobación de todas las adquisiciones realizadas correspondan a su autorización, considerando los anticipos, así como revisar que los bienes recibidos en el almacén correspondan plenamente a los solicitados;

XXIV. Vigilar el correcto control y almacenamiento de consumibles y de mobiliario y equipo, y evaluar la suficiencia y oportunidad en el suministro de pedidos a órganos jurisdiccionales y áreas administrativas;

XXV. Vigilar que las políticas y normas establecidas propicien el óptimo uso, custodia y aprovechamiento de los recursos destinados a los servicios, y evaluar la suficiencia de éstos;

XXVI. Comprobar que la contratación de seguros patrimoniales, servicios en general y de arrendamiento de inmuebles y sus modificaciones, estén debidamente autorizados y observen los lineamientos aplicables, en las condiciones más favorables para el Consejo, en cuanto a precio, calidad, oportunidad, así como que

cumplan los criterios de eficiencia, eficacia y economía;

XXVII. Revisar que la infraestructura informática satisfaga las necesidades generales y específicas, y evaluar la oportuna asesoría técnica a los usuarios, el mantenimiento y la actualización de los principales programas administrativos para incrementar la productividad y la eficacia, considerando la capacitación al personal;

XXVIII. Verificar que la renovación y/o contratación de servicios, se lleve a cabo en las condiciones más favorables para el Consejo, en cumplimiento al Acuerdo General 75/2000;

XXIX. Comprobar que los incrementos efectuados en el arrendamiento de inmuebles, se realicen aplicando los índices emitidos por el Banco de México y/o la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como que correspondan a los inmuebles ocupados y la vigencia de los contratos;

XXX. Verificar el cumplimiento de las disposiciones establecidas para el uso de teléfono celular, así como el oportuno reintegro de los excedentes a los límites autorizados;

XXXI. Verificar que las obras se realicen conforme al proyecto y programa autorizado, que el anticipo se otorgue, se compruebe y amortice, de acuerdo a lo establecido, que los montos pagados correspondan debidamente al precio señalado respecto a los volúmenes de obra debidamente realizados, y que sean conformes a la normatividad aplicable en el proceso de contratación y ejecución;

XXXII. Practicar las visitas de inspección a las obras, que permitan verificar que se realicen las pruebas de resistencia que se requieran, así como la calidad de los materiales aplicados, que éstos correspondan a los contratados, y el avance corresponda a lo programado;

XXXIII. Realizar conjuntamente con el área operativa, y en su oportunidad con el contratista, el estudio para determinar el finiquito de la obra, promoviendo las retenciones y deducciones a que haya lugar, así como, que los pagos, adecuaciones presupuestales y registros contables se ajusten a la normatividad vigente;

XXXIV. Llevar a cabo los estudios y análisis de situación financiera que coadyuven a la mejor selección de los contratistas participantes en los concursos relacionados con obra y, en su caso, proveedores participantes en concursos para adquisiciones, programadas y especiales, así como las solicitantes al padrón de contratistas;

XXXV. Identificar y proponer las normas que fortalezcan el proceso administrativo en materia de recursos humanos, adquisiciones, informática, servicios generales y obra pública y, en su caso, aquellos innecesarios o que reduzcan la fluidez y oportunidad en la toma de decisiones, así como aquellos para el mejor control y fiscalización;

XXXVI. Informar a la brevedad al Contralor de todas aquellas situaciones anómalas o resultados de las revisiones en los que se presuma daño patrimonial e integrar el soporte documental correspondiente;

XXXVII. Aplicar las técnicas de auditoria que considere convenientes para el desarrollo de las revisiones:

XXXVIII. Promover la aplicación de medidas preventivas y correctivas que solventen y eviten la recurrencia de las observaciones derivadas de las revisiones practicadas;

XXXIX. Participar en la formulación del programa de desarrollo administrativo del Consejo y evaluar su aplicación;

XL. Conocer y opinar previamente sobre las propuestas de estructuras orgánicas y ocupacionales y sus modificaciones;

XLI. Participar en coordinación con las áreas administrativas y órganos del Consejo en los programas de simplificación administrativa y desconcentración de funciones;

XLII. Participar en el diseño de programas de incentivos para los servidores públicos con la participación de las demás áreas del Consejo;

XLIII. Elaborar los informes conforme a las normas de auditoría;

XLIV. Proponer al Contralor la contratación de auditorías externas en materia de obra, informática y de control de calidad en adquisiciones, que se consideren necesarias para el mejor desempeño de las funciones de revisión; y,

XLV. Las demás que le confieran el Pleno, la Comisión de Administración y la Contraloría del Poder Judicial de la Federación.

Las facultades de la Dirección General de Auditoría se circunscriben, esencialmente, a vigilar que el presupuesto asignado al Consejo de la Judicatura Federal, se ejecute y administre con eficiencia, eficacia y honradez, mediante la aplicación de procedimientos de auditoría que permitan verificar que los sistemas, métodos de contabilidad, registros contables y documentos comprobatorios de ingresos y gasto público federal, de la cuenta pública, comprueben su ejercicio y su congruencia con el presupuesto de egresos en la parte correspondiente a los órganos del Poder Judicial de la Federación.

Por su parte, la Dirección General de Responsabilidades, según lo dispone el numeral 120 del multicitado Acuerdo General 48/1998, tiene diversas atribuciones, entre las que destacan las siguientes:

I. Asesorar jurídicamente a las unidades administrativas de la Contraloría cuando lo requieran, y representar legalmente al Contralor en los procedimientos administrativos y jurisdiccionales en los que intervenga en ejercicio de sus funciones;

II. Formular, revisar y someter a la aprobación del Contralor, los proyectos normativos que hayan sido encargados a la Contraloría, y proponer la normatividad que se requiera para el ejercicio de sus funciones;

III. Recibir y tramitar las quejas o denuncias que se formulen en contra de los servidores públicos adscritos a los órganos del Consejo, en los términos del artículo 132 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;

IV. Instruir, conforme a lo descrito en el artículo 134 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los procedimientos disciplinarios por responsabilidad administrativa en contra de los servidores públicos de los órganos del Consejo, ajustándose a las exigencias fijadas en el artículo primero del Acuerdo General 19/1996, y su criterio de interpretación, así como proponer, previa aprobación del Contralor, los proyectos de resolución al Pleno del Consejo de la Judicatura Federal;

V. Elaborar los dictámenes a que se refieren los artículos décimo quinto y décimo noveno del Acuerdo General 8/1996, así como instruir los procedimientos, dictar las resoluciones y tramitar los recursos de inconformidad, de acuerdo con lo dispuesto en este último precepto;

Cabe destacar que el Acuerdo General a que se refiere la fracción anterior, establecía los términos y lineamientos para la declaración de situación patrimonial de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, con excepción de los pertenecientes a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Actualmente, el Acuerdo General 79/2001, es el que regula lo relativo a la oportunidad y veracidad en la presentación de la declaración de situación patrimonial de los servidores públicos del

referido Poder Judicial, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de las Salas Superiores del Tribunal Federal Electoral.

VI. Llevar el registro de los servidores públicos que hayan resultado sancionados por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal y por los órganos jurisdiccionales, cuando la sanción impuesta sea la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público o la destitución;

VII. Recibir y llevar el registro de las declaraciones patrimoniales que presenten los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación;

VIII. Recibir y llevar el registro de las declaraciones patrimoniales que presenten los servidores públicos del Tribunal Electoral; efectuar, previa solicitud del Contralor, las investigaciones y las diligencias necesarias para corroborar los datos plasmados en las declaraciones patrimoniales presentadas por los servidores públicos de dicho tribunal y elaborar los estudios de evolución patrimonial que sean requeridos, sometiendo los resultados a la Contraloría del mismo;

IX. Proponer al Contralor tanto los formatos de declaración patrimonial que deban emplearse por los servidores públicos, como los manuales e instructivos para su llenado;

X. Asesorar a los servidores públicos sobre el llenado de los formatos de declaración patrimonial y capacitar a los administradores regionales foráneos para que, en auxilio del personal de la dirección, brinden esa asesoría;

XI. Efectuar, previa solicitud del Contralor, las investigaciones y las diligencias necesarias para corroborar los datos plasmados en las declaraciones patrimoniales presentadas por los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, y elaborar los estudios de evolución patrimonial que sean requeridos;

XII. Registrar, analizar y clasificar la información sobre los bienes decomisados y asegurados no reclamados que los jueces de Distrito pongan, por conducto de la Contraloría, a disposición del Consejo para determinar su destino;

XIII. Proponer al Contralor las listas de los bienes decomisados y asegurados no reclamados que deban ser sometidos a consideración de la Comisión de Administración;

XIV. Auxiliar a los jueces de Distrito sobre las medidas que deban tomar para evitar el deterioro y la destrucción de los bienes asegurados, bienes decomisados y asegurados no reclamados;

XV. Actuar coordinadamente con la Tesorería del Consejo y con las demás unidades de la Secretaría Ejecutiva de Administración en la elaboración de los registros de los bienes asegurados, decomisados y asegurados no reclamados, puestos a disposición del Consejo;

XVI. Recibir y tramitar, de conformidad con los puntos centésimo décimo y centésimo undécimo del Acuerdo General 32/1998 las inconformidades que los proveedores y contratistas presenten por actos efectuados en contravención a los procedimientos establecidos en ese acuerdo;

El Acuerdo General a que alude la fracción inmediata anterior, fijaba las bases para que las adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios y obra pública en el Consejo de la Judicatura Federal de ajustaran a los criterios contemplados en el artículo 134 Constitucional; el cual fue derogado por el diverso Acuerdo General 75/2000.

XVII. Elaborar y someter a la aprobación del Contralor el dictamen a que se refiere el punto centésimo undécimo del Acuerdo General 32/1998 (con la aclaración acabada de precisar), y notificar a los interesados las resoluciones emitidas por la

Comisión de Administración, relacionadas con las inconformidades;

XVIII. Proponer al Contralor a efecto de que las someta a consideración del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, las medidas y los criterios necesarios para que la adjudicación de pedidos y contratos en las adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios y obra pública se ajusten a las disposiciones del Acuerdo General precitado (75/2000); y,

XIX. Las demás que le confieran el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal y la Contraloría del Poder Judicial de la Federación.

Las facultades antes relacionadas pueden resumirse en tres rubros, a saber:

a) Trámite de quejas y denuncias e instrucción de procedimientos disciplinarios. La instancia competente para efectuar investigaciones correspondientes, derivadas de denuncias presentadas (por cualquier persona) por irregularidades detectadas en el ejercicio del encargo, empleo o comisión del servidor público adscrito a un órgano administrativo o auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal, y de las quejas hechas valer por quienes consideran se vulneran intereses particulares, es la Dirección General de Responsabilidades, quien en uso de dicha facultad puede allegarse de todos aquellos datos de prueba o elementos de convicción que permitan establecer la existencia de alguna infracción administrativa y la probable responsabilidad del denunciado, desde luego, previa autorización del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, en tratándose de Directores Generales y Secretarios Ejecutivos, como se analizará en el siguiente capítulo.

Si agotada la secuela indagatoria correspondiente se llega a la convicción de que existen elementos suficientes para ello, la Dirección General de Responsabilidades instruye el procedimiento administrativo disciplinario, en los términos establecidos en el Título Octavo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y propone el proyecto de resolución, previa aprobación del Contralor, al

Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

Asimismo, cuenta con facultades para recibir y tramitar todas las inconformidades hechas valer por los contratistas, proveedores, y prestadores de servicios que participen en un proceso de licitación pública o invitación restringida, cuando consideren que los actos derivados de los mismos han sido emitidos en contravención a las disposiciones previstas por el Acuerdo General 75/2000 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que fija las bases para que las adquisiciones, arrendamientos, obra pública y servicios en el aludido Consejo, se ajusten a los criterios contemplados en el artículo 134 Constitucional.

También es la encargada de llevar el registro de servidores públicos sancionados que no es otra cosa mas que una base de datos interna que contiene una relación de todas aquellas personas que han sido sancionadas administrativamente, el órgano que la impuso (ya sea el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, órganos jurisdiccionales o cualquier otra contraloría); y el carácter de la sanción (suspensión, destitución, inhabilitación, etcétera).

b) Registro patrimonial. La Dirección General de Responsabilidades es la encargada de recibir y llevar el registro de las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación; efectuar, previa solicitud del Contralor, las investigaciones y las diligencias necesarias para corroborar los datos plasmados en las declaraciones patrimoniales presentadas por los servidores públicos del Tribunal Electoral y del Poder Judicial de la Federación y elaborar estudios de evolución patrimonial; e instruir el procedimiento disciplinario por la omisión, extemporaneidad y falta de veracidad en el cumplimiento de dicha obligación, dentro de los plazos y términos establecidos para ello.

Es importante destacar que todos los servidores públicos adscritos a órganos jurisdiccionales, tienen obligación de presentar su declaración de situación patrimonial y en el caso de que la Contraloría dictamine incumplimiento de esa obligación, en la

forma, modalidades y plazos a que se refiere este Acuerdo General 79/2001, por parte de Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, Secretarios Ejecutivos, titulares de los Órganos Auxiliares del Consejo y Visitadores Judiciales, será causa de responsabilidad, cuya competencia corresponde al Pleno. Si el incumplimiento fuera cometido por Consejeros, previo dictamen de la Contraloría, el asunto se remitirá al propio Pleno para su conocimiento.

En tanto que, tratándose de los demás servidores públicos, es competencia de la Contraloría para conocer y decidir sobre los aspectos regulados en el Acuerdo General 79/2001, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, en materia de presentación de la declaración de situación patrimonial de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación y del Tribunal Electoral, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la Sala Superior del Tribunal Electoral.

c) Bienes decomisados. La Dirección General de Responsabilidades también se encarga de llevar el registro, análisis y clasificación de la información relacionada con los bienes decomisados y asegurados no reclamados que los jueces de Distrito pongan, por conducto de la Contraloría, a disposición del Consejo para determinar su destino, y a su vez propone al Contralor las listas de aquellos que deban ser sometidos a consideración de la Comisión de Administración y auxilia a los jueces de Distrito sobre las medidas que deban tomar para evitar el deterioro y la destrucción de los mismos.

1.3.3. Facultades

Dentro de las atribuciones de la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, de conformidad con lo estatuido en el artículo 104, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, se encuentran:

I. Vigilar el cumplimiento de las normas de control establecidas por el Consejo de la Judicatura Federal.

La atribución de fijar las normas corresponde al Pleno del Consejo a partir de las propuestas que generen sus comisiones. La Contraloría no puede formularlas, ni siquiera las propias del control, ya que deben estar sancionadas por el Pleno. Lo anterior es conforme al principio de división del trabajo y para evitar que la Contraloría prepare la normatividad que después debe vigilar su cumplimiento. Las normas de control son propias del Poder Judicial de la Federación y no son aplicables inclusive por analogía las del Poder Ejecutivo.

La Contraloría del Poder Judicial no forma parte del sistema de control que encabeza la Secretaría de la Función Pública del gobierno federal (antes denominada Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo), pues ésta tiene atribuciones de control para organismos y dependencias del Ejecutivo, exclusivamente.

II. Comprobar el cumplimiento por parte de los órganos administrativos de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, egresos, financiamiento, patrimonio y fondos.

Una de las tareas novedosas que se confieren a la Contraloría del Poder Judicial de la Federación es comprobar el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con la planeación, presupuesto, ingresos, egresos, financiamiento, patrimonio y fondos de los órganos administrativos. Se entiende que se trata de los órganos administrativos del Poder Judicial de la Federación, como el Consejo de la Judicatura Federal, pero no de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Además, la Contraloría se ocupa también de otros órganos del Consejo, como sus comisiones, el secretariado ejecutivo y los órganos auxiliares del Consejo (Instituto de la Judicatura, Instituto Federal de Defensoría Pública y Visitaduría Judicial).

III. Llevar el registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, a excepción de los que integran la Suprema Corte de Justicia.

Esta labor sirve como un medio eficaz de control de la actuación y probidad de quienes integran el Poder Judicial de la Federación. La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación refiere a los servidores públicos judiciales que forman parte del poder federal, excepto los servidores y funcionarios integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que tienen sus propios medios de control.

El seguimiento por la Contraloría de la situación patrimonial de servidores públicos comprende a todos los miembros del Poder Judicial de la Federación, con excepción, como se ha mencionado, de los integrantes de la Corte.

Adicionalmente, la Contraloría debe reunir y dar seguimiento a los datos patrimoniales de los Consejeros de la Judicatura Federal y de los demás servidores públicos que integran el Consejo de la Judicatura Federal: Secretarios Ejecutivos, titulares de los Órganos Auxiliares, Secretarios Técnicos, Directores Generales y los demás funcionarios y empleados.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en sus artículos 180, 181 y 182, enumera las categorías de servidores públicos de confianza tanto en la Suprema Corte de Justicia de la Nación como en el Consejo de la Judicatura Federal. En el segundo, tienen ese carácter los Secretarios Ejecutivos, los Secretarios de Comisiones, los Secretarios Técnicos, los titulares de los Órganos Auxiliares, los Coordinadores Generales, Directores Generales, Directores de Área, Visitadores, Defensores Públicos, Asesores Jurídicos y personal técnico del Instituto Federal de Defensoría Pública, de la Visitaduría Judicial y de la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, Subdirectores, Jefes de Departamento, Oficiales Comunes de Partes, el personal de apoyo y asesoría de los servidores públicos de nivel de Director General o superior, Cajeros, Pagadores y todos aquellos que tengan a su cargo

funciones de vigilancia, control, manejo, de recursos, adquisiciones o inventarios. Los servidores públicos diversos a los señalados anteriormente, son de base.

Conforme a la reforma electoral de 1996, el Consejo de la Judicatura Federal, a través de la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, se ocupa de vigilar el capítulo de las obligaciones respecto de la situación patrimonial de los servidores públicos del Tribunal Electoral, con excepción de los magistrados electorales de la Sala Superior, de los servidores públicos de éste órgano, así como de los coordinadores y demás servidores públicos adscritos a la presidencia del Tribunal.

IV. Inspeccionar y vigilar el cumplimiento de las normas y disposiciones relativas a los sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios y recursos materiales del Poder Judicial de la Federación

La atribución de la Contraloría sobre la vigilancia en el cumplimiento de normas administrativas sobre registros y contabilidad, recursos humanos y materiales, procura la eficiencia administrativa en el uso de los recursos fiscales destinados a la prestación del servicio público de administración de justicia.

La Contraloría no tiene a su cargo emitir ni sancionar las normas de control y vigilancia, sino revisar su estricto cumplimiento y el apego a su contenido.

V. Las demás que determinen las leyes, los reglamentos y acuerdos generales correspondientes.

En el mismo orden, el Acuerdo General 48/1998, emitido por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que regula su Organización y Funcionamiento, en el artículo 94 estatuye que, además de las facultades y atribuciones de señaladas en los artículos 103 y 104 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, tiene las siguientes:

I. Presentar a consideración del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal el Reglamento interior, Manual de Organización e instrumentos normativos que se requieran para el adecuado ejercicio de sus atribuciones y facultades;

II. Ejercer la representación, en los términos que el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal le conceda, ante las autoridades judiciales y administrativas, federales y locales;

III. Llevar a cabo el control y vigilancia del proceso presupuestal, así como verificar el cumplimiento de objetivos, metas, estrategias, líneas de acción y programas aprobados en el presupuesto de egresos del Consejo;

IV. Vigilar el cumplimiento por parte de los órganos del Poder Judicial de la Federación, de las disposiciones en materia de planeación, programación, presupuestación, ingresos, egresos, financiamiento, depósito por terceros, inversión, patrimonio, fondos y valores;

V. Inspeccionar y vigilar que los órganos del Consejo cumplan con las normas y disposiciones en materia de: registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles, almacenes y demás activos y recursos materiales del Consejo;

VI. Participar e intervenir en la formulación de los programas de modernización y desarrollo administrativo, simplificación de trámites y procedimientos, así como en los relativos a desconcentración y descentralización de la función administrativa que determine el Pleno, y evaluar su operación o avances;

VII. Realizar las auditorias, revisiones y visitas de inspección que se requieran, a los órganos del Poder Judicial de la Federación;

VIII. Elaborar el programa anual de control y auditoria, conforme a lo señalado en el Acuerdo General 27/1997 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, con el fin de comprobar la observancia de las normas para el ejercicio del gasto y su congruencia con el presupuesto de egresos, y proporcionar medidas preventivas y correctivas para el manejo de los recursos humanos, materiales y financieros con cargo al presupuesto de egresos del Consejo, así como la comprobación de la observancia de la normatividad respectiva en materia de ingresos propios;

IX. Establecer los tipos de auditoria, para verificar que los sistemas, procedimientos, métodos de contabilidad, registro contable de los libros y documentos comprobatorios del ingreso y gasto público, y de la cuenta pública, permitan comprobar el ejercicio del gasto público y su congruencia con el presupuesto de egresos del Consejo;

X. Formular las observaciones y recomendaciones derivadas de las auditorias, revisiones o visitas, para efectuar el seguimiento sobre el cumplimiento de las medidas correctivas que se hubieren acordado para su solventación;

XI. Vigilar que el ejercicio del gasto por concepto de adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios de cualquier naturaleza y obras públicas, que se realicen, se ajuste a lo establecido en el Acuerdo General 32/1998 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal (derogado por el diverso 75/2000);

XII. Participar, como órgano de control, en los fideicomisos que establezca el Pleno, así como aquellos en los que participe el Consejo;

XIII. Verificar que la elaboración de la cuenta pública cumpla con la normatividad respectiva y se apegue a los principios de contabilidad aplicables al sector público, así como verificar también, que en los casos de contratación de obras o servicios, la información relacionada con la documentación justificativa y comprobatoria de la cuenta pública sea integrada;

XIV. Proponer al Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, la solicitud de auditar externamente la información financiera que se genere en el Consejo;

XV. Colaborar con la Contaduría Mayor de Hacienda (hoy Auditoría Superior de la Federación), para efectos de revisión de cuenta pública;

XVI. Proponer al Pleno del Consejo de la Judicatura Federal la solicitud de contratación de auditorías técnicas externas en materia de obra, informática y de control de calidad en adquisiciones, que se consideren necesarias para el mejor desempeño de las funciones de revisión;

XVII. Realizar las investigaciones y auditorías correspondientes, si como resultado de las mismas, se detectan irregularidades;

XVIII. Verificar el cumplimiento del Acuerdo del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que fija las bases para la atención de los asuntos relacionados con los bienes asegurados y decomisados;

XIX. Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deben presentar los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación y del Tribunal Electoral y, en su caso, llevar a cabo las acciones correspondientes por incumplimiento de la presentación de declaración de situación patrimonial;

XX. Llevar el registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación y, en su caso, llevar a cabo las acciones correspondientes;

XXI. Llevar el registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos del Tribunal Electoral y someter los resultados a la Contraloría de dicho tribunal;

XXII. Atender las quejas e inconformidades que presenten los proveedores y contratistas por los actos del procedimiento que consideren realizados en contravención de las disposiciones emitidas e el Acuerdo General 32/1998 del Pleno;

XXIII. Recibir y tramitar las quejas o denuncias que se formulen en contra de los servidores públicos adscritos a los órganos del Consejo e instruir, en términos del Título Octavo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y los acuerdos generales que al respecto emita el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, los procedimientos disciplinarios por responsabilidad administrativa;

XXIV. **Fincar las responsabilidades correspondientes, y aplicar las sanciones en términos de lo que al respecto emita al Pleno del Consejo de la Judicatura Federal** y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, dándose para tal efecto la colaboración que le fuera requerida;

XXV. Llevar el registro de servidores públicos sancionados por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal o por órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, así como establecer los convenios de colaboración con los Poderes de la Federación y de las entidades federativas de intercambio de información en la materia; y,

XXVI. Las demás que le confiera el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

En conclusión, puede afirmarse que la Contraloría del Poder Judicial de la Federación complementa el sistema de vigilancia, control y fiscalización del funcionamiento de los órganos del Poder Judicial de la Federación.

Y, es a través de sus Direcciones Generales de Auditoría y de Responsabilidades como vigila el cumplimiento de las normas de funcionamiento

administrativo que rigen a los órganos, servidores públicos y empleados; lleva el registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos, y ejerce la facultad disciplinaria de los mismos en cuanto a la investigación e instrucción de procedimientos administrativos de responsabilidad, con excepción de los que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

CAPÍTULO 2

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDAD EN LA CONTRALORÍA DEL PODER JUDICIAL FEDERAL

2.1. Concepto

Al hablar de procedimiento disciplinario, es necesario definir y diferenciar lo que es procedimiento y proceso.

Cipriano Gómez Lara, señala al proceso como: *"Conjunto complejo de actos del Estado como soberano, de las partes interesadas y de los terceros ajenos a la relación sustancial, actos todos que tienden a la aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo."*⁷

Para Carlos Arellano García *"el proceso representa una sucesión de actos vinculados entre sí, respecto de un objeto común y que en el ámbito jurisdiccional se traduce en la solución de una controversia entre partes que pretenden, en posiciones antagónicas, que se les resuelvan favorablemente sus reclamaciones, deducidas ante un órgano que ejerce facultades jurisdiccionales."*⁸

El proceso en múltiples ocasiones se le da equivalencia de juicio, es decir, la palabra proceso es sinónimo de juicio.

Al respecto, Cipriano Gómez Lara apunta que *"al proceso erróneamente se le otorga tal equivalencia con el juicio, lo que no necesariamente debe ser así ya que el juicio surge del mecanismo del razonamiento mediante el cual se llega a la afirmación de una verdad, a través de un proceso dialéctico que implica una premisa mayor, una*

⁷ GÓMEZ LARA, Cipriano. *Teoría General del Proceso*. Octava Edición. Colección Textos Jurídicos Universitarios, Harla, S.A. de C.V., México, 1990, p.132

⁸ ARELLANO GARCÍA, Carlos. *Teoría General del Proceso*. Cuarta Edición. Editorial Porrúa S.A., México, 1992, p.9

premisa menor y una conclusión, esta última traducida en una sentencia."⁹

Marco Antonio Díaz de León define al procedimiento como conjunto coordinado de actos procesales que sirven para la obtención de un fin determinado dentro del proceso, y agrega: *"El procedimiento, pues, equivale a una fase procesal autónoma y delimitada respecto del proceso, en el cual se desarrolla. Significa en suma, diligencias, actuaciones o medidas; se aplica como normas o legislaciones procesales, como cuando se habla del procedimiento penal o civil, por ejemplo, sobre todo, quiere decir también tramitación o sustanciación, bien sea total, bien parcial"*

El procedimiento para Rafael de Pina Vara es el conjunto de formalidades o trámites a que está sujeta la realización de los actos jurídicos judiciales.

Humberto Briceño Sierra, señala: *"En el procedimiento cada conducta está enlazada a la anterior y a la posterior. El medio por el que los actos establecen la secuencia es la conexión, no cabría hablar de procedimiento si los sujetos se comportan desordenadamente, permitiendo que sus actos se manifiesten en conexiones indeterminadas y en cualquier momento."*¹⁰

Por su parte Aarón Hernández López señala que *"la diferencia cualitativa entre los dos conceptos es tan profunda que llega a reflejarse en una diferencia cuantitativa, que se puede expresar considerando el proceso como continente y el procedimiento como contenido."*¹¹

Con base en lo anterior, es dable establecer que el procedimiento disciplinario o administrativo de responsabilidad presenta una característica *sui generis*, es decir, no sólo hace el contenido sino que a la vez es el continente, en virtud de que el procedimiento disciplinario es el "todo", no necesita de complemento alguno para su

⁹ GÓMEZ LARA, Cipriano. Derecho Procesal Civil. Quinta Edición. Colección Textos Jurídicos Universitarios, Harla, S.A. de C.V., México, 1991, p. 3 y 4

¹⁰ BRISEÑO SIERRA, Humberto. Derecho Procesal. Segunda Edición. Colección Juristas Latinoamericanos, Harla, S.A. de C.V., México, p.459

¹¹ HERNÁNDEZ LÓPEZ, Aarón. El Proceso Penal Federal. Comentado. Segunda Edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1993, p.XXII

funcionamiento, toda vez que el procedimiento citado se presenta de manera aislada revistiendo dos elementos que lo hacen único: su origen es, como se acaba de mencionar, administrativo-disciplinario y para los efectos, se cumple con los actos necesarios para el logro del objetivo que da lugar a un ciclo denominado procedimiento, motivo por el cual, en razón de los elementos que lo estructuran, se le denomina procedimiento disciplinario.

En ese tenor, el procedimiento disciplinario en la Contraloría del Poder Judicial de la Federación consiste en instruir y dirigir los actos coordinados procesales tendentes a imponer una sanción por las faltas que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, cometidas en el ejercicio del cargo por personal adscrito a órganos administrativos y auxiliares del Consejo de la Judicatura Federal; permitiendo con este poder de represión disciplinario corregir los errores y anomalías en las funciones que les han sido encomendadas en la administración y vigilancia del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, encausando la acción administrativa con eficiencia y moralidad.

2.2 Características

La facultad disciplinaria del Consejo de la Judicatura Federal deriva del título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del estado, en cuyo artículo 113 dispone: *“Las leyes sobre responsabilidad administrativa de los servidores públicos, determinará sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las comisiones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, a sí como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalan las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán*

establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.”

En el Poder Judicial de la Federación, sus empleados y trabajadores se rigen, en materia de responsabilidad administrativa, por su Ley Orgánica y no por la ley reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución, es decir, por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Las obligaciones a cargo de dichos servidores públicos se consignan en el primer ordenamiento referido y se fija un procedimiento administrativo de carácter disciplinario.

En ellos, se precisa que los sujetos del sistema de responsabilidad son todos los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, y se establecen con precisión los casos, las causas y el procedimiento a seguir cuando incurran en las faltas contempladas por el propio sistema.

En efecto, en la propia Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se establecen los requisitos de procedibilidad del procedimiento; las causas de responsabilidad; el inicio y su etapa probatoria; los órganos competentes para conocer de algún caso en particular, atendiendo precisamente al cargo y a la función desempeñada por el servidor público investigado o denunciado; y el trámite que debe observarse para imponer sanciones de carácter administrativo y se complementa con lo establecido en el Acuerdo General 48/1998, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que regula su Organización y Funcionamiento.

Así, como causas genéricas de responsabilidad para los servidores públicos, el artículo 131 del mencionado ordenamiento orgánico prevé las siguientes:

“ARTÍCULO 131. Serán causas de responsabilidad para los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación:

I. Realizar conductas que atenten contra la independencia de la función judicial tales como aceptar o ejercer consignas, presiones, encargos o comisiones, o cualquier acción que genere o implique subordinación respecto de alguna persona, del mismo u otro poder;

II. Inmiscuirse indebidamente en cuestiones del orden jurisdiccional que competen a otros órganos del Poder Judicial de la Federación;

III. Tener una notoria ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar;

IV. Impedir en los procedimientos judiciales que las partes ejerzan los derechos que legalmente les correspondan en los procedimientos;

V. Conocer de algún asunto o participar en algún acto para el cual se encuentran impedidos;

VI. Realizar nombramientos, promociones, o ratificaciones infringiendo las disposiciones generales correspondientes;

VII. No poner en conocimiento del Consejo de la Judicatura Federal cualquier acto tendiente a vulnerar la independencia de la función judicial;

VIII. No preservar la dignidad, imparcialidad y profesionalismo propios de la función judicial en el desempeño de sus labores;

IX. Emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento;

X. Abandonar la residencia del Tribunal de Circuito o Juzgado de Distrito al que este adscrito, o dejar de desempeñar las funciones o las labores que tenga a su

cargo;

XI. Las previstas en el artículo 47 de la Ley Federal de responsabilidades de los servidores públicos, siempre que no fueren contrarias a la naturaleza de la función jurisdiccional; y

XII. Las demás que determine la ley.”

Del contenido literal del dispositivo preinserto, se puede observar que la mayoría de estas causales de responsabilidad están íntimamente relacionadas con la función jurisdiccional encomendada a Jueces y Magistrados y al personal que integran los órganos judiciales federales y no a los servidores públicos que desempeñan actividades de tipo administrativo, motivo por el cual, conforme a la fracción XI del dispositivo recién transcrito se recurre, en forma supletoria, a las obligaciones previstas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (abrogada por la vigente Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, reglamentaria del Título Cuarto Constitucional, en materia de responsabilidad administrativa) para el efecto de encuadrar la conducta del servidor público de acuerdo a la función desarrollada que en el caso es administrativa.

En el mismo orden de ideas, el numeral 200 del Acuerdo General 48/1998, precisa:

“Artículo 200.- Las causas de responsabilidad previstas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos sólo serán aplicables para aquellas situaciones no previstas en el artículo 131 de la Ley.”

Ahora bien, no obstante que los artículos antes referidos expresamente nos remiten a un ordenamiento jurídico que actualmente se encuentra derogado, ello no es impedimento para aplicar la ley vigente, en el caso, la Ley de Responsabilidades

Administrativas de los Servidores Públicos, porque en su artículo noveno transitorio se establece que las menciones que en otras leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas o administrativas de carácter federal se hagan de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos o en particular de alguno de sus preceptos, se entenderán referidas a la primera o a los artículos de la misma cuyo contenido coincida con los de la Ley abrogada.

De ahí que si en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y en el Acuerdo General 48/1998 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal a lo largo de sus articulados relativos a la responsabilidad de los servidores públicos se hacen menciones expresas de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos deben aplicarse aquellas disposiciones que estén relacionadas.

Por tanto, si el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos es el dispositivo legal que ahora prevé las obligaciones que deben observar los servidores públicos en el desempeño de su cargo, empleo o comisión, éste es el que debe aplicarse en forma supletoria cuando el artículo 131 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación no regule expresamente alguna conducta, mismo que a la letra dice:

“ARTÍCULO 8. Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

I. Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;

II. Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

III. Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido

atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;

IV. Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;

V. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;

VI. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud con las personas con las que tenga relación con motivo de éste;

VII. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presente sus servicios las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado;

VIII. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el período para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida;

IX. Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones;

X. *Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;*

XI. *Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas forman o hayan formado parte.*

El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que se hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

XII. *Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de éste artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.*

Habrán intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño parcial de su empleo,

cargo o comisión.

Una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, para evitar incurrir en intereses en conflicto, lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley;

XIII. Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas o las que se refiere la fracción XI;

XIV. Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;

XV. Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos en la Ley;

XVI. Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba la Secretaría del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos;

XVII. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;

XVIII. Denunciar por escrito ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables;

XIX. Proporcionar en forma oportuna y veraz toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos;

XX. Abstenerse en ejercicios de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

XXI. Abstenerse de aprovechar la posición de que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;

XXIII. Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieran incrementar su valor o, en general, que mejore sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión; y

XIV. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servidor público.

El incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de las normas

específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.”

Todo servidor público del Poder Judicial de la Federación tiene el deber de desempeñar su cargo al tenor de las obligaciones antes relacionadas, cuyo incumplimiento dará lugar al inicio del procedimiento administrativo de responsabilidad.

El artículo 132 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece los supuestos y requisitos de procedibilidad para que se admita a trámite una queja o denuncia.

Dicho numeral dice:

“ARTÍCULO 132. El procedimiento para determinar la responsabilidades de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación a que se refiere este Título se iniciará de oficio, por queja o denuncia presentada por cualquier persona, por el servidor público que tenga conocimiento de los hechos o por el agente del Ministerio Público Federal. Las denuncias anónimas sólo serán tramitadas cuando estén acompañadas de prueba documentales fehacientes.

Las denuncias que se formulen deberán estar apoyadas en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y presumir la responsabilidad del servidor público denunciado.”

Por su parte, el diverso 201 del Acuerdo General 48/1998, señala:

“Artículo 201.- El procedimiento administrativo de responsabilidad se iniciará de oficio, en contra de los servidores públicos, siempre que el Pleno estime que existen elementos de prueba que hagan presumir la existencia de alguna conducta contemplada en el artículo 131 de la Ley.”

De acuerdo a estos ordinales, es posible distinguir que el procedimiento puede instaurarse de oficio, por queja administrativa o denuncia.

De oficio, se traduce cuando el Consejo de la Judicatura Federal o la Contraloría del Poder Judicial de la Federación estima pertinente se investigue a determinados servidores públicos y se acciona, en la parte operativa, a través de su Dirección General de Auditoría, que como se mencionó en el capítulo 1, es el área encargada de efectuar auditorías a las diversas áreas administrativas que integran al Consejo de la Judicatura Federal, de donde, cabe resaltar, se detectan la mayoría de las irregularidades que pueden ser materia de responsabilidad para los servidores públicos.

La apertura del procedimiento disciplinario de oficio es la directa expresión por parte de la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, a fin de investigar la responsabilidad administrativa de los servidores públicos.

En cuanto a la queja administrativa, es el medio por el cual los promoventes recurren a ella para denunciar probables faltas administrativas cometidas por los servidores públicos. En otras palabras, es el medio administrativo disciplinario usual para denunciar conductas indebidas originadas por irregularidades en el desempeño de su cargo, empleo o comisión.

La queja es el medio administrativo disciplinario por el cual se acciona la facultad legal de investigar y, en su caso, establecer la responsabilidad de igual naturaleza de los servidores públicos del Consejo de la Judicatura Federal; se acciona a instancia de parte y cualquier persona puede acercarse a la Contraloría del Poder Judicial de la Federación e interponerla en contra de un servidor público con carácter administrativo, cuyo objetivo es evidenciar, a través de pruebas fehacientes, la responsabilidad en que estos pueden incurrir y se les sancione.

Por su parte, la denuncia se presenta por cualquier persona o de manera

anónima, y a través de ella se pone en conocimiento de la autoridad, en el caso, de la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, la comisión de alguna infracción legal.

La característica esencial de la denuncia interpuesta en el referido órgano de control interno, se valida con la prueba que acompañe el denunciante al escrito, y derivada de esta acción, el órgano de autoridad conduce su actuación a fin de investigar, identificar y determinar la existencia de una falta administrativa y la responsabilidad del servidor público en su comisión, con el fin de que se le apliquen las sanciones disciplinarias al o los responsables.

La denuncia es pues el medio a través del cual la Contraloría del Poder Judicial de la Federación conoce las probables faltas susceptibles de constituir responsabilidad en contra de los servidores públicos administrativos.

Ahora bien, en cuanto a la competencia del órgano de control interno que se estudia para conocer del procedimiento disciplinario, el artículo 133, fracción IV, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en la parte conducente dispone:

“ARTÍCULO 133. Serán competentes para conocer de las responsabilidades de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación así como para aplicar las sanciones a que se refiere el artículo 135 de esta Ley:

...

IV. El órgano colegiado que determina el Consejo de la Judicatura Federal en los casos no comprendidos en la fracción anterior.

...

El Consejo de la Judicatura Federal podrá señalar mediante acuerdos generales, los casos en que la Contraloría del Poder Judicial de la Federación sea competente para conocer de los procedimientos de responsabilidad comprendidos en

la fracción IV de este artículo.”

Según se desprende del artículo preinserto, la competencia de la Contraloría del Poder Judicial de la Federación para conocer del procedimiento administrativo de responsabilidad deriva de los Acuerdos Generales que en ese sentido emita el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

De ese modo, el *Acuerdo General 19/1996 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal*, aprobado en sesión de 18 de septiembre de 1996, es el que determina la competencia de la Contraloría del Poder Judicial de la Federación para la instrucción de los procedimientos por presunta responsabilidad de los servidores públicos adscritos a los órganos administrativos y auxiliares del citado Consejo, cuyas únicas dos disposiciones prevén:

“PRIMERO.- La Contraloría del Poder Judicial de la Federación será competente para investigar las presuntas responsabilidades de los servidores públicos y empleados de los órganos administrativos y auxiliares del Consejo de la Judicatura Federal, previa aprobación y autorización tomada en sesión Plenaria de este último, en los términos y mediante los procedimientos establecidos en la ley, los reglamentos y acuerdos generales que emita el Consejo.

SEGUNDO.- La Contraloría del Poder Judicial de la Federación, a través de la Dirección General de Responsabilidades, instruirá el procedimiento por las causas de presunta responsabilidad y propondrá la resolución procedente al Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

Las resoluciones del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal serán definitivas e inatacables, en los términos que establecen el artículo 122 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.”

Como puede verse, para iniciar una investigación encaminada a determinar la

existencia de alguna infracción administrativa, existen supuestos de excepción en que la Contraloría del Poder Judicial de la Federación está condicionada a solicitar previamente autorización del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

Con la finalidad de determinar el alcance de estos artículos es de suma utilidad diferenciar entre las facultades de investigación con las que cuenta la Contraloría referida, en términos de los artículos 103 y 104 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y las atribuciones, con las que cuenta dicho órgano para llevar a cabo el procedimiento de responsabilidad correspondiente, de conformidad con lo establecido en el acuerdo en estudio.

En el primer caso, es decir, en la investigación, la aprobación y autorización del Pleno puede no ser indispensable en todos los casos, en virtud de que en éste supuesto no se está fincando ninguna responsabilidad, sino únicamente investigando con el objeto de determinar si hay elementos suficientes para que se inicie el procedimiento de responsabilidad respectivo. En este sentido, la Contraloría tiene facultades suficientes para llevar a cabo la investigación aludida de acuerdo con lo señalado en la propia Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que en el artículo 103 dispone que la Contraloría del Poder Judicial de la Federación tendrá a su cargo las facultades de control e inspección del cumplimiento de las normas de funcionamiento administrativo que rijan a los órganos, servidores públicos y empleados del propio poder, y en el artículo 104 prevé como atribuciones de la mencionada Contraloría la de vigilar el cumplimiento de las normas de control establecidas por el Consejo de la Judicatura Federal; comprobar el cumplimiento por parte de los órganos administrativos de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, egresos, financiamiento, patrimonio y fondos; llevar el registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación e inspeccionar y vigilar el cumplimiento de las normas y disposiciones relativas a los sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios y recursos materiales del Poder Judicial de la Federación.

Así por lo que toca a la investigación la Contraloría cuenta con las facultades legales suficientes para proceder a su realización sin que sea necesario que el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal le autorice expresamente y casuísticamente llevar a cabo la misma.

La distinción anterior, es importante, en virtud de que si se exigiera en todos los casos la previa autorización y aprobación del Pleno del Consejo para que la Contraloría pueda ejercer sus atribuciones de inspección, investigación y control, se correría el riesgo de que, a causa de las dilaciones normales que implica someter a la consideración del Pleno un determinado asunto, los presuntos culpables de cometer una falta administrativa y/o penal pudieran tener conocimiento de la investigación que se llevará a cabo y alterar la información, documentos y demás elementos probatorios con base en los cuales se les pueda fincar alguna responsabilidad.

Finalmente, habrá que mencionar que, con el objeto de alcanzar la mayor eficacia y eficiencia posibles en materia de responsabilidades, la previa aprobación y autorización plenaria para que la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, realice una investigación es un requisito indispensable cuando se trate de posibles responsabilidades por parte de los servidores superiores, como son, los Directores Generales, los titulares de los Órganos Auxiliares, los Secretarios Ejecutivos, por tomarse en cuenta la enorme importancia de sus facultades y funciones; en tanto que cuando se trate de categorías inferiores la Contraloría referida, tiene facultades suficientes para llevar a cabo la investigación correspondiente sin necesidad de contar con una aprobación expresa.

En consecuencia, no se requiere de la aprobación y autorización previa por parte del Pleno del Consejo para que la Contraloría del Poder Judicial de la Federación inicie la investigación de presuntas responsabilidades que cometan los miembros del personal administrativo del propio Consejo, con excepción de aquellos cuyo nombramiento dependen de acuerdo del propio Pleno y, por lo tanto, se requerirá de autorización expresa por parte del Pleno del Consejo de la Judicatura

Federal para instruir procedimiento de responsabilidad en contra de estos últimos.

Por otra parte, a efecto de determinar quiénes son considerados servidores públicos de carácter administrativo, sobre los que la Contraloría del Poder Judicial de la Federación ejerce su facultad disciplinaria, es conveniente precisar que en el artículo 181 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se establecen como tales, a los Secretarios Ejecutivos, los Secretarios de Comisiones, los Secretarios Técnicos, los Titulares de los órganos, los Coordinadores Generales, Directores Generales, Directores de Área, Visitadores, Defensores Públicos, Asesores Jurídicos y Personal Técnico del Instituto Federal de Defensoría Pública, de la Visitaduría Judicial y de la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, Subdirectores, Jefes de Departamento, Oficiales Comunes de Partes, Personal de Apoyo y Asesoría de los servidores públicos de nivel de Director General o superior, cajeros, pagadores y todos aquellos que tengan a su cargo funciones de vigilancia, control, manejo de recursos, adquisiciones o inventarios.

Ahora bien, el artículo 202 del diverso Acuerdo General 48/1998 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que regula su organización y funcionamiento, señala el tratamiento que debe dársele a una queja o denuncia y refiere que cuando se enderecen en contra de servidores públicos adscritos a órganos administrativos del propio Consejo deberán remitirse, sin mayor trámite, a la Dirección General de Responsabilidades para que se le de el curso legal correspondiente.

Bajo ese contexto, la apertura del procedimiento disciplinario inicia en el momento mismo en que se presenta un escrito de queja o denuncia, es decir, un escrito de inconformidad relatando los hechos que el promovente considera le vulnera el proceder del servidor público, revelando una posible conducta indebida desplegada por aquél.

Una vez recibida la queja o denuncia administrativa, por acuerdo del Contralor del Poder Judicial de la Federación actuando en unión del Director General de

Responsabilidades quien autoriza y da fe de sus actuaciones, y en el caso de que no se aporten las pruebas que acrediten la existencia de alguna infracción y hagan probable la responsabilidad del servidor público, previene al promovente para que aporte todos aquellos elementos de convicción que sustenten el dicho de sus manifestaciones. Es aquí cuando de estimarlo necesario, la Contraloría del Poder Judicial de la Federación podrá iniciar una investigación para determinar si existe o no alguna infracción administrativa.

Por el contrario, de adjuntarse las medios de convicción idóneos, emite un auto en el que forma y registra la queja o denuncia; le asigna el número consecutivo que le corresponda en el libro de gobierno de la Dirección General de Responsabilidades e inicia el procedimiento administrativo, con el requerimiento que hace al servidor público contra quien se presenta la queja administrativa, para que rinda un informe en el término de cinco días hábiles, en los términos que dispone el artículo 134 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que en su parte conducente dice:

“ARTÍCULO 134. Para la determinación de las responsabilidades a que se refiere este título deberá seguirse el siguiente procedimiento:

I. Se enviará una copia del escrito de denuncia y sus anexos al servidor público para que, en un término de cinco días hábiles, formule un informe sobre los hechos y rinda las pruebas correspondientes. El informe deberá referirse a todos y cada uno de los hechos comprendidos en el escrito de denuncia, afirmándolos, negándolos, expresando los que ignore, por no ser propios, o refiriéndolos como crea que tuvieron lugar. Se presumirán confesados los hechos de la denuncia sobre los cuales el denunciado no suscitare explícitamente controversia, sin admitirse prueba en contrario. La confesión de los hechos no entraña la aceptación del derecho del denunciante;

II. Recibido el informe y desahogadas las pruebas, si las hubiere, se resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o

imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes, y se notificará la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas cuando se trate de los casos de responsabilidad señalados en las fracciones II y IV del artículo anterior.

III...

IV. Si del informe o de los resultados de la audiencia no se desprenden elementos suficientes para resolver o se advierten otros que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, se podrá disponer la práctica de investigaciones y acordar la celebración de otras audiencias en su caso; y

V. En cualquier momento previo o posteriormente a la recepción del informe o celebración de la audiencia, la Suprema Corte de Justicia, el Consejo de la Judicatura Federal, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia o el órgano que determine el Consejo de la Judicatura Federal, según corresponda, podrán determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, siempre que a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones, la cual cesará cuando a sí lo resuelvan independientemente de la iniciación continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere el presente artículo la suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute, lo cual se hará constar expresamente en la determinación de la suspensión.

Si el servidor público suspendido temporalmente no resultare responsable de la falta que se le imputa, será restituido en el goce de sus derechos y se le cubrirán las percepciones que debiera haber recibido durante el tiempo que se hallare suspendido.

Cuando la falta motivo de la queja fuese leve, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, o el órgano que determine el Consejo de la Judicatura Federal impondrá las medidas para su corrección o remedio inmediato; si la falta fuere grave,

remitirá el asunto al Pleno de la Suprema Corte d la Justicia o al Consejo de la Judicatura Federal según corresponda, a fin de que procedan de acuerdo a sus facultades.”

El término de cinco días hábiles a que se refiere la fracción I, comienza a correr a partir del día siguiente a la fecha en que surta efectos la notificación, según lo establece el artículo 214 del Acuerdo General 48/1998.

Los casos de excepción en los que se concede un término mayor al señalado, se encuentran contemplados en el artículo 215 de éste último ordenamiento legal, en la forma siguiente:

“Artículo 215. En caso de que se solicite informe a un servidor público cuya adscripción ya no corresponda a la que se hace referencia en el escrito de queja o denuncia éste podrá solicitar la ampliación del término de cinco días cuando así lo considere necesario hasta por diez días hábiles más, con el objeto de recabar las pruebas que estime pertinentes para apoyarlo. Con el mismo objeto se concederá un término de quince días hábiles para rendir el informe en aquellos casos en que la queja o denuncia se promueva en contra de un exservidor público del Poder Judicial de la Federación.

Si el funcionario a quien se solicita el informe se encuentra de vacaciones el término para rendirlo comenzará a contar a partir del primer día que se reintegre a sus labores; y, en el supuesto de que el informe deba rendirlo algún servidor público, que por cualquier por cualquier causa se encuentre gozando de una licencia, el término le empezará a computar a partir del día siguiente al que concluya ésta.”

En el informe aludido el servidor público deberá referirse a todos y cada uno de los hechos aludidos en la queja o denuncia y la documentación que sirvió de sustento para incoar el procedimiento, con el derecho de aportar todas aquellas probanzas que considere necesarias.

Recibido el informe y desahogadas las pruebas, dentro de los treinta días hábiles siguientes al auto que declara agotada o cerrada la instrucción, la Contraloría del Poder Judicial de la Federación elabora, por conducto de la Dirección General de Responsabilidades, propone y somete a consideración del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal el proyecto de resolución en el que se pronuncia sobre la inexistencia de la infracción o imponiendo la sanción administrativa correspondiente, para que sea este cuerpo colegiado quien determine lo que estime conducente, es decir lo apruebe o no.

Es importante destacar que en todas las cuestiones relativas al procedimiento en materia de responsabilidad administrativa no previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación así como en la apreciación de las pruebas se aplican supletoriamente las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, según lo dispuesto en los artículos 4 y 199 del Acuerdo General 48/1998 que regula la Organización y Funcionamiento, los cuales atento al orden de su cita señalan:

*“Artículo 4.- La notificación de las resoluciones del Pleno y de las Comisiones se efectuará en términos de lo dispuesto por el Título VII, Capítulo III, del Código Federal de Procedimientos Civiles, **salvo en el caso de los procedimientos administrativos disciplinarios, en los cuales se aplicará el Código Federal de Procedimientos Penales**, y en los asuntos en materia laboral se regirá por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.”*

*“Artículo 99.- En los procedimientos administrativos de responsabilidad que se sigan en contra de aquellos servidores públicos del Poder Judicial de la Federación que hayan estado adscritos o se encuentren adscritos a algún órgano jurisdiccional u Oficina de Correspondencia Común a éstos, **se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Penales.**”*

La aserción anterior deriva de que el procedimiento disciplinario es de carácter represivo, pues tiene como objetivo lograr y preservar una prestación óptima del

servicio público de que se trate, sin que esté desprovisto de imparcialidad, si se toma en cuenta que la función pública, que necesariamente se realiza por individuos, responde a intereses superiores de carácter público, lo cual origina que el Estado vigile que su desempeño corresponda a los intereses de la colectividad; de ahí que se establezca un órgano disciplinario capaz de sancionar las desviaciones al mandato contenido en el catálogo de conductas que la ley impone y en consecuencia, al igual que el penal, se rige por las normas de derecho público y no por las reglas del derecho común que regula intereses particulares.

2.3 Partes

En el punto 2.2 de este capítulo relativo a las características del procedimiento administrativo, se precisó que éste podía iniciarse de oficio, por queja o denuncia.

Dentro del procedimiento que se analiza interviene el servidor público denunciado, a quien se le atribuye el acto u omisión constitutivo de infracción administrativa y el inconforme que interpone queja o denuncia.

El denunciado presupone una calidad específica relativa al hecho de que debe tener el carácter de servidor público, en funciones administrativas.

Por su parte, el quejoso es quien pone en conocimiento de la Contraloría del Poder Judicial de la Federación los hechos que pueden ser constitutivos de infracción, y ocasionalmente resiente el acto u omisión y puede tener o no la misma calidad de servidor público, en tanto que el denunciante, únicamente pone en conocimiento de la Contraloría del Poder Judicial de la Federación hechos o actos que atenten contra los principios que rigen en la función pública y no necesariamente tiene el carácter de servidor público, pues como se ha dicho, la denuncia la puede interponer cualquier persona.

Ahora bien, si bien es cierto que el Poder Judicial de la Federación, a través de los Tribunales Colegiados, se ha pronunciado en el sentido de que aún cuando las leyes que rigen en materia de responsabilidad administrativa otorga a terceros el derecho para poder presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos para iniciar el procedimiento disciplinario correspondiente, también lo es que no les confiere la facultad de exigir el fincamiento de esa responsabilidad, sino sólo de poner en conocimiento de la autoridad competente los hechos y elementos necesarios para establecer o no el incumplimiento de las obligaciones que como funcionarios les competen y, por tanto, no tienen interés jurídico para que se resuelva el procedimiento disciplinario.

Ilustra lo anterior, en lo conducente, la tesis aislada sustentada por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo XI, Marzo de 2000, página 999, intitulada:

“INTERES JURIDICO. NO LO DEMUESTRA EL QUEJOSO POR EL HECHO DE HABER FORMULADO UNA DENUNCIA EN TERMINOS DE LOS ARTICULOS 109 CONSTITUCIONAL Y 12 Y 13 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. Si el acto reclamado se hizo consistir en la resolución dictada por el Consejo de la Judicatura Federal del Poder Judicial de la Federación que recayó a la queja administrativa presentada en contra de los Magistrados de un Tribunal Colegiado, tal resolución no afecta el interés jurídico de la quejosa, hoy recurrente, pues el hecho de poder formular una denuncia en términos de los artículos 109 Constitucional, 12 y 13 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, implica analizar la responsabilidad en que pudieran o no haber incurrido los funcionarios de que se trata, esto es, faltas administrativas o disciplinarias que solamente podrán ser aplicadas por los funcionarios competentes, lo que significa que el hecho de que la ley permita intervenciones a terceros no confiere a éstos la facultad de exigir el fincamiento de esa responsabilidad, sino de sólo de poner en conocimiento de la autoridad

competente los hechos y elementos necesarios para establecer o no el incumplimiento de las obligaciones que como funcionarios les competen, pues no se ve cómo esa resolución le produzca un agravio a sus intereses, ya que éste debe ser material, esto es, real y no subjetivo. En consecuencia, el hecho de que cuente con el derecho a denunciar las faltas de los funcionarios, no implica que cuente con el interés jurídico para combatir la resolución de que se trata, argumentado que no fue desfavorable al funcionario, ya que en todo caso la autoridad responsable resolverá la acusación planteada, respetando así el derecho que consagran los artículos invocados, por lo que debe desecharse la demanda de garantías. Otra razón para la improcedencia de la acción se funda en la última reforma al artículo 100 Constitucional, que establece en su párrafo octavo que las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal son definitivas e inatacables.”

De lo que se colige que la facultad disciplinaria del Consejo de la Judicatura Federal, a través de la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, tiende a proteger intereses colectivos en beneficio del correcto funcionamiento de la Administración Pública, para salvaguardar los principios rectores impuestos a todo servidor público, relativos a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia, y no a la satisfacción de intereses particulares, salvo aquellos casos en los que el tercero resiente real o materialmente la conducta irregular cometida por el servidor público en ejercicio de sus funciones y le causa daños y perjuicios, en cuya hipótesis sí cuenta con interés jurídico para acudir al órgano de administración y vigilancia del Consejo de la Judicatura Federal para solicitar que se le indemnice la reparación del daño en cantidad líquida.

Lo anterior encuentra sustento en la tesis aislada emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, Agosto de 1995, página 552, bajo el rubro y contenido siguientes:

“LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES

PUBLICOS, EL PROMOVENTE DE LA ACCION DE RESPONSABILIDAD, SI TIENE INTERES JURIDICO PARA QUE SE RESUELVA Y SE LE HAGA SABER. Los artículos 47, 49, 50 y 77 bis, del ordenamiento en cita dan derecho a los interesados para poder presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos para iniciar el procedimiento disciplinario correspondiente; y si bien no puede obligarse a las autoridades ante las que se ventila esa instancia a resolver positivamente la denuncia, dichas autoridades sí se encuentran obligadas a emitir una resolución debidamente fundada y motivada en acatamiento a lo dispuesto en el artículo 16 constitucional e informar a los interesados el resultado de sus investigaciones y gestiones, y no únicamente a comunicarles que no procedió su queja, tal es el sentido que quiso imbuir el legislador en el espíritu de los dispositivos legales citados, pues inclusive al reformarse el artículo 21 constitucional, se otorgó derecho a los gobernados para impugnar las resoluciones del Ministerio Público, cuando éste decide sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal. Por otra parte, el interés jurídico de los gobernados, en este tipo de asuntos, surge cuando concluido el procedimiento administrativo disciplinario se determina la responsabilidad administrativa de algún servidor público, y que dicha falta haya causado daños y perjuicios a los particulares que es entonces cuando éstos podrán acudir a las diversas dependencias del Ejecutivo Federal o ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para que una vez que reconozcan dicha responsabilidad, tengan el derecho a que se les indemnice la reparación del daño sufrido en cantidad líquida sin necesidad de ninguna otra instancia judicial, tal como lo previene el artículo 77 bis de la ley invocada.”

En ese orden de ideas, puede concluirse, en estricto sentido, que al denunciante no se le considera como parte, porque su actuación se limita a poner en conocimiento del órgano de control interno los hechos que se consideran irregulares y una vez iniciado el procedimiento disciplinario correspondiente ya no se le da intervención para que aporte más pruebas, objete el alcance de las ofrecidas por el acusado y formule alegatos; por el contrario, a partir de ese momento procesal, la Contraloría del Poder Judicial de la Federación hasta cierto punto en forma oficiosa y

en uso de sus facultades de investigación, de ser necesario recaba todos aquellos datos de prueba que le permitan ilustrar su criterio y proponer la resolución que en el caso corresponda, ya sea determinando la existencia de la infracción y la responsabilidad del implicado o, en su caso, absolviendo de la acusación.

2.4. Órgano de decisión

El órgano de decisión en estricto sentido es sólo uno, el órgano del Poder Judicial de la Federación denominado Consejo de la Judicatura Federal, a través de su Pleno.

En ese sentido, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal es quien aprueba el proyecto de resolución propuesto por la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, y lo hace en términos de las atribuciones que le confiere en el artículo 81 fracciones XII y XXXVI de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. El numeral y fracciones en mención establecen.

“ARTÍCULO 81. Son atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal:...

XII. Resolver sobre las quejas administrativas y sobre la responsabilidad de servidores públicos en términos de lo que dispone esta Ley incluyendo aquellas que se requieran a la violación de los impedimentos previstos en el artículo 101 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por parte de los correspondientes miembros del Poder Judicial de la Federación salvo los que se refieran a los miembros de la Suprema Corte de Justicia;...

XXXVI. Investigar y determinar las responsabilidades y sanciones a los servidores públicos y empleados del propio Consejo, de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, en los términos y mediante los procedimientos establecidos en la Ley, los reglamentos y acuerdos que por el Consejo dicten materia disciplinaria;...”

El proyecto de resolución es sujeto a votación en la sesión correspondiente, el cual podrá ser aprobado por unanimidad o mayoría de votos, sin que ninguno de los Consejeros pueda abstenerse de votar, a menos de que se actualice alguno de los impedimentos previstos en el artículo 146 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, lo que se deberá hacer constar. Asimismo, el Consejero disidente podrá emitir su voto particular.

Hecho lo anterior, el Secretario Ejecutivo del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, lo comunica por oficio al Contralor del Poder Judicial de la Federación para que proceda a elaborar el engrose respectivo y lo devuelva para que se recabe la firma del Consejero Presidente, del propio Contralor y del Secretario Ejecutivo del Pleno, quien actúa en carácter de fedatario.

Luego, se glosa la resolución al expediente que le corresponde y atendiendo al sentido de la resolución se procede a su notificación de dos diversas maneras, según se verá más adelante.

2.5. Órgano ejecutor

El órgano ejecutor denota la parte operativa que combustiona al Consejo de la Judicatura Federal en el área de trámite, es decir, el órgano ejecutor funge como el engranaje por el cual se activa la maquinaria del citado Consejo, en el ámbito disciplinario, se le conoce con el nombre de la Secretaría Ejecutiva de Disciplina.

El actual Consejero Adolfo O. Aragón Mendía señala de manera general que, para que las actividades que desarrollan el Pleno y las Comisiones del Consejo, sean oportunas tanto en el trámite como en el seguimiento y ejecución de las decisiones que se aprueban, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación contempla la figura del Secretariado Ejecutivo, como unidad de apoyo de los órganos de decisión del Consejo.

La Secretaría Ejecutiva de Disciplina, cumple con su tarea operativa y de ejecución, tanto para la Comisión de Disciplina como para el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

Esta unidad de apoyo, entre otras facultades, es la encargada de comunicar y notificar las resoluciones de la Comisión de Disciplina y del Pleno del Consejo.

Ahora bien, según se mencionó en el apartado que antecede, dependiendo del sentido de la resolución y el tipo de sanción impuesta, corresponderá notificarla a la Secretaría Ejecutiva de Disciplina o a la misma Comisión de Disciplina.

En tratándose del apercibimiento y la amonestación privadas, la diligencia de notificación respectiva la desahoga el actuario de la Secretaría Ejecutiva de Disciplina, cuando la adscripción del servidor público sancionado tenga su residencia en el Distrito Federal, y por correo certificado o servicio de mensajería cuando la adscripción se tenga en cualquier otro lugar de la República.

En tanto que el apercibimiento y la amonestación públicas se notifican a través del Presidente de la Comisión de Disciplina, en el seno del Consejo o bien, por conducto del Visitador Judicial o Juez de Distrito comisionados para ese fin, debiendo levantarse un acta circunstanciada que es firmada por los que intervienen en ella.

Las restantes sanciones previstas en el artículo 135 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (sanción económica, suspensión, destitución e inhabilitación) se notifican por conducto del Presidente de la Comisión de Disciplina, el titular de la Secretaría Ejecutiva de Disciplina o por algún Secretario Técnico adscrito a ésta última, en cuyos casos también deberá levantarse acta circunstanciada.

Al respecto, el artículo 230 del Acuerdo General 48/1998 que regula la Organización y Funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal, modificado por

el diverso Acuerdo General 12/2003 del propio Pleno (aprobado en sesión de 5 de marzo de 2003) con el objeto de facultar a los secretarios técnicos de la Secretaría Ejecutiva de Disciplina para llevar a cabo las notificaciones de las resoluciones emitidas por el propio Pleno en las que se imponga a los funcionarios sanción económica, suspensión, destitución e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, dispone:

“Artículo 230. El apercibimiento privado y la amonestación privada que se impongan como sanción al resolver algún procedimiento administrativo de responsabilidad, incluyendo los tramitados por el Instituto Federal de Defensoría Pública o por la Contraloría General, se notificarán por la Secretaría Ejecutiva de Disciplina por conducto de un actuario, cuando el servidor público sancionado se encuentre adscrito en algún órgano jurisdiccional cuya residencia se ubique en el Distrito Federal o zona conurbana y por correo certificado o servicio de mensajería cuando la adscripción se tenga en cualquier otro lugar de la República. El apercibimiento público y la amonestación pública se notificarán por conducto del Presidente de la Comisión de Disciplina, en el seno del Consejo, o bien por conducto del Visitador Judicial o Juez de Distrito comisionados para tal fin, para lo cual se citará al servidor público respectivo y de la diligencia se levantará un acta circunstanciada que firmarán los que hayan intervenido en ella. Las restantes sanciones previstas en el artículo 135 de la Ley, se notificarán por conducto del Presidente de la Comisión de Disciplina, el titular de la Secretaría Ejecutiva de Disciplina, o por algún Secretario Técnico adscrito a dicha Secretaría, quien para ese efecto, estará investido de fe pública, en el entendido de que también en este caso, deberá levantarse la correspondiente acta circunstanciada.”

Finalmente, en los casos en que en la resolución se determine sobre la inexistencia de alguna causa de responsabilidad y, consecuentemente, no se imponga ninguna sanción al servidor público investigado, la notificación correspondiente se lleva a cabo a través del personal adscrito a la Contraloría del Poder Judicial de la Federación.

2.6. Sanción

Como se ha precisado, para determinar la responsabilidad de los servidores públicos administrativos del Consejo de la Judicatura Federal, primero se debe investigar la conducta de aquellos y determinar si procede y se funda o acredite la responsabilidad en el caso concreto. Acto seguido se califican las faltas administrativas para que se apliquen las sanciones de igual naturaleza.

Las sanciones administrativas son aquellas derivadas de la comisión de faltas administrativas, naturaleza que no se pierde al denominar a tales como sanciones disciplinarias.

El artículo 135 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación prevé como sanciones administrativas las siguientes:

“ARTÍCULO 135. Las sanciones aplicables a las faltas contempladas en el presente Título y en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos consistirán en:

I. Apercibimiento privado o público;

II. Amonestación privada o pública;

III. Sanción económica;

IV. Suspensión;

V. Destitución del puesto; y

VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.”

Por lo que hace a la calificación y aplicación de sanciones disciplinarias, estas llevan su propio procedimiento para determinarlas.

Los criterios que norman la valoración y calificación de las faltas en que incurren los servidores públicos administrativos, como la imposición de las sanciones disciplinarias encuentran sustento en el artículo 136 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el cual se transcribe a continuación:

“ARTÍCULO 136. Las faltas serán valoradas y, en su caso sancionadas, de conformidad con los criterios establecidos en los tres últimos párrafos del artículo 53 y los artículos 54 y 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En todo caso, se considerarán como faltas graves, el incumplimiento de las obligaciones señaladas en las fracciones XI a XIII, y XV a XVII del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en las fracciones I a VI del artículo 131 de esta Ley, y las señaladas en el artículo 101 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tratándose de los ministros, la destitución sólo procederá en los casos a que se refiere el artículo 101 y el Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las fracciones XI, XIII, y XV a XVII del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.”

En cuanto a la remisión que este artículo hace a los artículos 53, 54 y 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es importante destacar que por virtud de la entrada en vigor de la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, los elementos que deben tomarse en cuenta para la individualización de la sanción, ahora se encuentran especificados en el numeral 14 de la actual Ley reglamentaria del Título Cuarto Constitucional, en materia de responsabilidad administrativa.

Como ya quedó precisado en otro aparatado, de conformidad con el artículo Noveno Transitorio de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, las menciones que en otras leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas o administrativas de carácter federal se hagan de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos o en particular de alguno de sus preceptos, se entenderán referidas a la primera o a los artículos de la misma cuyo contenido coincida con los de la Ley abrogada.

Razón por la cual, considerando que el artículo 54 de la anterior Ley de Responsabilidades coincide en su contenido con el diverso 14 de la Ley vigente es que se recurre a este último numeral, mismo que a la letra dice:

“ARTÍCULO 14. Para la imposición de las sanciones administrativas se tomarán en cuenta los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, que a continuación se refieren:

I. La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma las disposiciones de la Ley o las que se dicten en base en ella;

II. Las circunstancias socio-económicas del servidor público;

III. El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio;

IV. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;

V. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y

VI. El monto del beneficio, lucro o daño o perjuicio derivado del incumplimiento

de obligaciones.

Para los efectos de la Ley, se considerará reincidente al servidor público que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones a que se refiere el artículo 8 de la Ley, incurra en una o varias conductas infractoras a dicho precepto legal.”

En cuanto a la fracción I, existe la incertidumbre de lo que técnica y jurídicamente debe entenderse por una falta administrativa grave, en atención a que tanto la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la ley de responsabilidades nada determinan al respecto, puesto que, sin más explicación señalan algunas conductas que catalogan como faltas graves, de ahí que para despejar esta incógnita en el estudio que en su oportunidad se lleve a cabo, indudablemente se atenderá el contenido de la ley, pero siempre con la tendencia de evitar hábitos negativos, corregir a los malos funcionarios y desterrar las prácticas viciosas que dañan la función gubernamental.

Respecto a la segunda fracción, ha de tomarse en consideración para poder precisar si el aspecto económico influyó o no en el ánimo del infractor, a parte de que, las circunstancias socioeconómicas del servidor público deben consignarse, más que nada, en aquellos casos en que la sanción a imponerse sea de carácter pecuniario, pues sólo así podrá aplicarse este correctivo para evitar que sea desproporcionado y no quebrantar las normas a observar para esta clase de individualización de la sanción.

Analizados en lo particular los elementos referentes al nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor (fracción III), auxilian poderosamente para determinar con precisión el grado de responsabilidad en que pudo haber incurrido el sujeto que contravino la norma administrativa, ya que la lógica más elemental permite inferir que en toda relación de supra-subordinación existente entre los titulares y los trabajadores, aquéllos cuentan con una preparación mas elevada

para desempeñar con mayor propiedad la función encomendada, evitado en lo ordinariamente perceptible las irregularidades en que puede incurrir.

La antigüedad se trata del tiempo que se tiene acumulado como servidor, el cual se logrará saber de su historial, pero lo importante es averiguar el conjunto de conocimientos que posea de los principios teóricos y de los casos prácticos, que ha logrado reunir el prestador del servicio, en el desempeño de la función pública, para así establecer lo versado que debería ser en el mismo; y concretamente el talento que el probable infractor tenía que utilizar al llevar a cabo las labores postreramente materia de la falta, por lo mismo, la ubicación en ese marco de la conducta que se le reprocha.

Por lo que ve a las condiciones exteriores y los medios de ejecución del hecho, los datos que al respecto se obtengan del examen que a propósito se realiza, van encaminados a precisar la intencionalidad en la conducta, lo cual también es importante a efecto de lograr saber si el hecho imputado se verificó provisto de dolo o a título de culpa, que necesariamente se ponderan en la tarea de verificar un estudio pleno previo a las penas que se determine imponer.

La figura agravadora de la reincidencia, entendida como la repetición o reiteración de conductas inadecuadas, como precedente registrado en contra del infractor, necesariamente deberá repercutir para la fijación del grado de culpabilidad y ulteriormente en el *quantum* de la sanción, de ahí la conveniencia de que respecto de aquél que con antelación resultó sancionado, invariablemente deba ordenarse que se agregue una copia de dicha resolución a su expediente personal, con el propósito de contar con la documentación que auxilie en la aplicación de una sanción correcta.

A diferencia del párrafo último del precepto que se analiza, relativo a la reincidencia, el artículo 233 del multicitado Acuerdo General 48/1998 que regula la organización y funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal, considera que existe reincidencia en las causas de responsabilidad cuando el servidor público haya

sido sancionado con anterioridad por la comisión de la misma irregularidad.

En lo relacionado al monto del beneficio, daño o perjuicio económico derivados del incumplimiento de obligaciones, esta pauta también auxilia para determinar la gravedad del comportamiento, aunque para el caso de haberse obtenido algún beneficio económico por parte del activo, con independencia de que influya a propósito de la sanción que deberá aplicarse, concomitantemente podría configurar una conducta reprochable desde el marco del derecho penal, pues no debe olvidarse ni perderse de vista que tanto el procedimiento administrativo como el represivo, son perfectamente compatibles, sin que se pueda alegar, en el supuesto de que coexistieran que se quebrantó la regla contenida en el artículo 109, fracción III, párrafo segundo, *in fine*, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, el artículo 232 del referido Acuerdo General exige que para la valoración y sanción de las faltas conforme a los criterios antes enunciados, debe tenerse a la vista el expediente personal del servidor público correspondiente.

En esas condiciones, la individualización de la sanción disciplinaria se basa en el comportamiento del funcionario revelado a través del tiempo en que este ejerce su función, es decir, el expediente personal del servidor público es el punto de partida para que, de acuerdo a lo establecido en la ley se estudie el caso en concreto por resolver en tratándose de la aplicación disciplinaria y, sobre todo a la gravedad de la conducta u omisión cometida y al daño o perjuicio causado al patrimonio del Consejo de la Judicatura Federal o algún tercero.

Entonces, a efecto de propiciar la ulterior consecuencia de una correcta declaratoria de responsabilidad, previamente debe hacerse un estudio acucioso tanto de la norma, como del acto provocador del suceso y de las peculiaridades del transgresor, para así calificar inicialmente la gravedad de la causa de responsabilidad, y hacer hasta después, la gradación de la culpabilidad del agente activo de la infracción, con lo cual se estará en condiciones de imponer la sanción

condigna a esa individualización, lo suficientemente fundada y motivada, desde luego, de entre las establecidas por el artículo 135 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Todo lo expuesto, conlleva al convencimiento de que para dar racionalidad a la selección de las medidas de seguridad y las sanciones, que sean verdadera expresión de la justicia penetrante y lúcida en cada caso y para cada individuo, se impone efectuar un adecuado uso del arbitrio, para que cuando un servidor público se haya colocado en el plano de la infracción, y se le responsabilice de una falta administrativa ubicada en el grupo de las llamadas “graves”, se entienda y reconozca que no necesariamente se le debe imponer una sanción de esa entidad o viceversa; esto es, que si cometió una irregularidad leve, por imperativo categórico tenga que imponerse un correctivo de esa naturaleza; sino que, este se aplicará en proporción al grado de culpabilidad que se le asigne, derivado del estudio pormenorizado que se haga de las circunstancias exteriores de ejecución del hecho, y de las particularidades únicas de quien vulneró la norma, dentro de los parámetros mínimos y máximos contenidos en la ley, con lo cual también resulta ser la decisión más eficaz, desde el ángulo de la defensa de la sociedad contra los errores inexcusables, o ante los vicios a la esencialidad de los principios que rigen en el servicio público, por conductas de la mala burocracia, y desde luego el camino más seguro para remediar los problemas morales que aquejan al Poder Judicial de la Federación.

Dicho en otras palabras, dado que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos no prevén una delimitación de sanciones para faltas leves y graves, es decir, que a una falta grave deba imponerse una sanción de la misma naturaleza, queda al prudente arbitrio del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal imponer, en el ámbito de sus atribuciones la sanción que considere pertinente, atendiendo los elementos previstos en el artículo 14 de esta última Ley.

Así pues, válidamente se concluye que la individualización de las sanciones

administrativas, es el tema de mayor alcance dentro del capítulo de la responsabilidad de los servidores públicos que amerita la máxima seriedad, para evitar el ejercicio caprichoso de la facultad de determinación de dichas responsabilidades y el despotismo en la actividad sancionadora, en esta área de las atribuciones disciplinarias.

2.7. Efectos de la sanción

Para García Máinez la sanción es: *“la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado a efecto de mantener la observancia de las normas, reponer el orden jurídico violado y reprimir las conductas contrarias al mandato legal”*¹²

De acuerdo a este concepto se puede afirmar que el fin perseguido con la imposición de sanciones es:

a) Mantener la observancia de las normas, en cuyo caso se obliga al infractor a cumplir con el mandato legal en contra de su voluntad, lo que constituye el cumplimiento forzoso.

b) Cuando no es posible lograr de manera coactiva la realización de la conducta que ordena la norma, la sanción puede consistir en obtener del infractor una prestación económicamente a la obligación incumplida, en cuyo caso estaremos ante la reparación del daño o indemnización.

c) Finalmente, cuando el daño causado sea irreparable la sanción consistirá en un castigo que restrinja la espera de derechos del infractor, como la destitución o la inhabilitación.

¹² GARCÍA MÁINEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, México 2001, p.274

Con base en los criterios expuestos, en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos las sanciones sólo pueden tener como fin la reparación del daño y la restricción de la esfera de derechos del infractor, puesto que el incumplimiento que constituye la infracción es un hecho consumado, y aunque se obligara al servidor público a realizar una conducta equivalente, la lesión de los valores fundamentales de la función pública ya estaría producida, por lo que el cumplimiento forzoso no puede ser impuesto como sanción.

Como quedó precisado en el punto anterior referente a las sanciones, existen diversos tipos de sanciones administrativas contempladas en el artículo 135 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, consistentes en apercibimiento privado o público; amonestación privada o pública, sanción económica, suspensión; destitución del puesto e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

El apercibimiento deriva de la preposición a+percipere, que significa hacer saber a la persona las sanciones a las que está expuesta; en consecuencia, el apercibimiento es la acción o efecto de apercibir, lo cual implica el aviso, la advertencia que una autoridad dirige al subordinado que incumple la obligación contraída con antelación.

En materia disciplinaria, el apercibimiento se considera como la prevención que dirige el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal al servidor público administrativo para que se abstenga de cometer con sus actos u omisiones una conducta irregular, so pena de incurrir en responsabilidad y hacerse acreedor a una sanción mayor.

La amonestación, de admonere, hacer presente alguna cosa (a uno) para que la considere, procure o evite, de ahí que el amonestamiento se traduzca en la advertencia que el superior dirige a quien cometió una irregularidad, conminándolo para que enmiende su conducta y asuma la actitud que sea conforme a las prescripciones legales que se le indican. Es pues la corrección disciplinaria mediante

la cual se advierte al servidor público responsable que su conducta es violatoria del marco jurídico que regula su función y su imposición obedece a las características de su responsabilidad, en tanto que esta se considere como leve.

Tanto el apercibimiento como la amonestación han sido utilizados como sinónimos, aunque en esencia tienen un contenido y trascendencia diferente.

De acuerdo a la enciclopedia jurídica Omeba, el apercibimiento se identifica como una prevención especial, como una advertencia de que se aplicara una sanción en caso de persistir en una conducta indebida; es una medida preventiva que tiene por finalidad corregir la incorrección de una conducta o ilicitud y aún la inmoralidad de la misma, en la esfera del derecho.

Conforme al diccionario de la lengua española, para la Real Academia el sentido jurídico de esta voz consiste en hacer saber a la persona citada, emplazada o requerida, las consecuencias que seguirán determinados actos u omisiones suyas.

En nuestro sistema disciplinario, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos no definen el concepto ni el contenido de esta sanción, y los códigos de procedimientos Federal y del Distrito Federal sólo la mencionan como corrección disciplinaria, sin referencia a su contenido, por lo que es necesario recurrir al Código Penal Federal que en su artículo 43 dispone que: *“El apercibimiento consiste en la conminación que el Juez hace a una persona, cuando ha delinquido y se teme con fundamento que está en disposición de cometer un nuevo delito, ya sea por su actitud o por amenazas, de que en caso de cometer éste, será considerado como reincidente.”*

De la disposición trascrita se deriva que el apercibimiento es una llamada de atención, a quien ha incurrido en falta, para que no la vuelva a cometer.

En este sentido es necesario que previamente se haya comprobado la actitud indebida del sujeto, para advertirle las consecuencias que puede generar su insistencia en esa conducta. Generalmente, el apercibimiento se considera como una (llamada de atención) y se impone como sanción única cuando por la levedad de la infracción y las circunstancias del caso no amerite otra.

Por su parte, la amonestación también es identificada como una llamada de atención, como una advertencia o prevención ante la comisión de una infracción administrativa en el servicio público. Esta corrección disciplinaria tiene su origen en el Derecho Canónico, en donde se le identifica como un remedio penal de índole preventiva a quien se haya próximo a cometer un delito o se sospecha que lo cometió.

Para Quintana Matos la amonestación escrita es una reprensión extendida por escrito que se hace al infractor por el funcionario de mayor jerarquía dentro del servicio, sección o departamento.

Nuestra legislación procesal tampoco define esta figura; sólo la menciona el Código Penal Federal, que en su artículo 42 la enuncia de la siguiente manera:

“La amonestación consiste: En la advertencia en que el Juez dirige al acusado, haciéndole ver las consecuencias del delito que cometió excitándolo a la enmienda y conminándolo con que se le impondrá una sanción si reincidiere. Esta amonestación se hará en público o en lo privado, según parezca prudente al Juez.”

Del contenido de esta disposición se deriva que el propósito de la amonestación es que el infractor haga conciencia de su conducta ilícita, aunque también se haga la advertencia de que en caso de volver a realizarla se le considerará como reincidente, como en el caso del apercibimiento.

Para nuestra legislación positiva estas figuras no tienen las características

secuenciales originarias, ya que conforme a los artículos 42 y 43 del Código Penal Federal, tanto en la amonestación como en el apercibimiento:

- a) Previamente se cometió un ilícito;
- b) Se hace conciencia de la conducta indebida; y
- c) Se conmina al infractor para que no lo vuelva a cometer.

La única diferencia estriba en la regulación de estas dos figuras, en los términos de la legislación penal, consiste que en el caso del apercibimiento existen elementos para suponer que el infractor tiene la disposición de reincidir en el ilícito, en tanto que en la amonestación no.

Otro de los aspectos que es conveniente considerar de estas dos sanciones que establece la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación es que, según se precisó con anterioridad, tanto la amonestación como el apercibimiento pueden ser públicos o privados, lo cual es determinado por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

Por otra parte, la suspensión es la corrección gubernativa que priva o separa temporalmente de los efectos del uso del oficio, beneficio o empleo y de sus emolumentos.

Cabe distinguir que en los artículos 134, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 21 fracción V, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se hace referencia a la suspensión temporal, como medida procedimental para facilitar el desarrollo de los procedimientos disciplinarios, por lo que se puede diferenciar de la suspensión ya que la finalidad y efectos de cada una de ellas es diferente.

El primero de ellos, en lo conducente, establece: *“ARTÍCULO 134. Para la determinación de las responsabilidades a que se refiere este Título deberá seguirse el*

siguiente procedimiento:...

V. En cualquier momento, previo o posteriormente a la recepción del informe o celebración de la audiencia, la Suprema Corte de Justicia, el Consejo de la Judicatura Federal, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia o el órgano que determine el Consejo de la Judicatura Federal, según corresponda podrán determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, siempre que a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones, la cual cesará cuando así lo resuelvan independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere el presente artículo la suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute, lo cual se hará constar expresamente en la determinación de la suspensión.

Si el servidor público suspendido temporalmente no resultare responsable de la falta que se le impute, será restituido en el goce de sus derechos y se le cubrirán las percepciones que debiera haber recibido durante el tiempo que se hallare suspendido..."

Como se acaba de mencionar, la suspensión es una sanción por la comisión de faltas administrativas, en tanto que la suspensión temporal se menciona como una medida dentro del procedimiento sancionador, cuando a juicio de la autoridad sea conveniente para la conducción o continuación de las investigaciones, pero si de estas resulta la inocencia del servidor público, se le deberá restituir en el goce de sus derechos y se le cubrirán las cantidades que dejó de percibir por la medida impuesta.

Por tanto, aunque ambas suspensiones son temporales, sólo se considera como sanción a la suspensión lisa y llana que se imponga en resolución administrativa, con carácter definitivo, ya que la suspensión temporal sólo es una medida procedimental para facilitar las actuaciones en el procedimiento.

Al respecto el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis

P.XXIV/1993, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, abril 1993, página 19, se pronunció en los siguientes términos:

“LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. SU ARTÍCULO 64, FRACCIÓN IV, QUE ESTABLECE LA SUSPENSIÓN TEMPORAL DE LOS PRESUNTOS RESPONSABLES DE SUS CARGOS, NO ES VIOLATORIA DE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL.- El artículo 64, fracción IV, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones como una medida cautelar o precautoria, mientras dura el procedimiento y se dicta la resolución que deslinda las responsabilidades del servidor público afectado. Por ello, el numeral mencionado no viola la garantía de audiencia consagrada en el párrafo II del artículo 14 constitucional, puesto que dicha garantía opera respecto de actos privativos y la suspensión aludida no tiene tal carácter.”¹³

Manuel María Díez denomina a esta medida suspensión preventiva y manifiesta que en caso de una falta grave el funcionario puede ser suspendido hasta en tanto se diligencie y aplique la sanción correspondiente. La suspensión temporal, entonces, no es una sanción disciplinaria sino simplemente una medida administrativa destinada a evitar las consecuencias molestas del mantenimiento en funciones de un servidor público sobre el cual pesa una sospecha.

En cuanto a la destitución, es la sanción administrativa que se impone al servidor público responsable y que deja sin efectos el nombramiento que formaliza la relación jurídico-laboral con el estado.

La destitución ha dado lugar a grandes controversias, particularmente porque

¹³ Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación. Jurisprudencia y Tesis Aisladas. IUS 2002, CD-ROOM, junio 1917- septiembre 2002, CD-1 Segundo Semestre 2002, Octava y Novena Épocas, Apéndices de 1917-1954 a 1917-1995, México 2002

se ha considerado que cuando la impone la autoridad administrativa se lesionan los derechos de los trabajadores, y que la única competente para resolver la conclusión de una relación de trabajo es la autoridad laboral.

Esta controversia ha sido generada fundamentalmente, al considerarse que la autoridad administrativa no puede imponer esta sanción en ejercicio de su facultad disciplinaria, por que no puede destituir o cesar sin la calificación de las autoridades jurisdiccionales en materia laboral, en virtud de que los derechos de los trabajadores se encuentran protegidos por las disposiciones del artículo 123 Constitucional y sus leyes reglamentarias: la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por lo que esos derechos no pueden ser desconocidos, olvidando que la responsabilidad administrativa también se encuentra regulada a nivel constitucional, en los términos de los artículos 109, fracción III, y 113, y que tanto la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos son reglamentarias del Título Cuarto de la Constitución, por lo que el rango de tales ordenamientos es del mismo nivel.

La imposición de sanciones disciplinarias constituye actos de autoridad en todo el sentido de la palabra, como la expresión de un poder que ejerce en razón del *status activae civitatis*, el cual se explica por la posición del ciudadano que participa en el ejercicio del poder público, que lo hace diferente a los demás ciudadanos.

Como actos de autoridad, las sanciones administrativas quedan sujetas a los requisitos de fundamentación y motivación que a la Constitución exige para todos los actos de molestia, pero al mismo tiempo tienen la característica de ejecutividad de los actos administrativos y, por lo tanto, quedan sujetos al régimen jurídico de estos.

La ejecutividad del acto administrativo, permite su eficacia sin necesidad de que una autoridad diferente lo califique, ya que la fuerza propia del acto autoriza su ejecución.

De tal forma que para evitar confusión entre los ámbitos de derecho laboral y el administrativo resulta indispensable que en las leyes de la materia se prevenga una causal de terminación de la relación laboral, sin responsabilidad para el patrón, “*La resolución firme de autoridad administrativa*”, en reconocimiento a la potestad disciplinaria del estado, pues si se sujetan las resoluciones disciplinarias de la autoridad administrativa a la validación de la autoridad laboral, se desvirtuaría uno de los elementos del poder jerárquico de los órganos públicos.

El Poder Judicial de la Federación ha establecido criterios de gran relevancia para el establecimiento de la distinción entre los aspectos laboral y administrativo de estas relaciones, al grado de que se ha llegado a precisar la diferencia entre las figuras “*destitución*” y “*cese*”, tal como puede corroborarse en la Tesis PXXV/93 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo 65, de mayo de 1993, página 27, que a la letra dice:

“SERVIDORES PÚBLICOS, LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS. SU ARTÍCULO 72 FRACCIÓN II, INCISO B), NO ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL.- *La distinción entre el cese de los trabajadores sujetos al régimen del artículo 123, apartado 'B' fracción IX de la Constitución y la destitución del cargo como medida disciplinaria establecida por los artículos 108 y 113 de la propia constitución se funda en la diversa naturaleza de las relaciones establecidas entre el estado y sus servidores en materia laboral, por un lado, y las que derivan del servicio público cuya observancia garantiza el sistema disciplinario reglamentado por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El cese a que se refiere el artículo 123 apartado 'B', fracción IX constitucional, es la consecuencia del incumplimiento, por parte del trabajador, de obligaciones de carácter laboral, en tanto que la destitución prevista por el artículo 72, fracción II, inciso B) de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del artículo 113 constitucional, deriva de una infracción a los deberes de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, impuestos a los servidores*

públicos. En tales condiciones, es evidente que la falta de la relación entre el precepto reclamado y el artículo 123, apartado 'B', fracción IX constitucional, llevan a la conclusión de que el primero no es conculcatorio de esta última disposición constitucional."¹⁴

Para efectos de una mejor exposición y consecuente entendimiento de la figura de la destitución como sanción administrativa, en seguida se vierte el criterio que sobre el particular puso de manifiesto el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativas y de Trabajo del Séptimo Circuito, en la tesis VII.1º.A.T..24 L, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo IX, Enero de 1999, página 849.

“DESTITUCIÓN DE UN SERVIDOR PÚBLICO POR LA CONTRALORÍA INTERNA ADSCRITA AL INFONAVIT CON BASE EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, NO EQUIVALE A UN DESPIDO EN TÉRMINOS DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, POR SER DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA Y NO LABORAL.- Si la conducta de la contraloría interna adscrita al Infonavit se circunscribió a dictar una resolución administrativa en la que destituyó al actor del puesto que ocupaba en ese instituto, inhabilitado para desempeñar otro cargo o empleo e imponerle una sanción económica, en uso de las atribuciones a que se refieren los artículos 37, fracción XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 62 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, 53, 56, fracción VI, 57 párrafo segundo, 60, 70 y 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y 109 de la Constitución Federal, sanciones que son de diferente naturaleza a las disposiciones previstas en la Ley Federal del Trabajo, que tienen su origen en artículo 123 de la Carta Magna. Aunado a que los numerales que en seguida se indican establecen: el 108 constitucional, que son servidores públicos todas las personas que desempeñen un puesto, cargo o comisión en la Administración Pública Federal, el 1º. de la Ley Orgánica de la

¹⁴ *Idem.*

*Administración Pública Federal, que la administración pública federal se integra con la administración pública centralizada y paraestatal, el diverso 45 del mismo ordenamiento, que son organismos descentralizados las entidades creadas por la ley o decreto del Congreso de la Unión o del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten, el 2° de la Ley del Infonavit, que dicho instituto es un organismo público de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio, y, en consecuencia, su naturaleza jurídica es la de un organismo descentralizado del estado, y los diversos 5° y 13 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que dicha ley es aplicable al Infonavit y que las infracciones a la misma son sancionadas conforme al régimen de responsabilidades de los servidores públicos, se colige que la junta responsable al dictar el laudo combatido aplicó inexactamente los artículos 123 de la Constitución Federal, 47, 527 y 604 de la Ley Federal del Trabajo, porque la propia conducta atribuida a la propia contraloría no es de naturaleza laboral entre un trabajador y un patrón, sino administrativa que depende jerárquicamente de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo del Gobierno Federal, que cuenta con facultades para destituir a servidores públicos con base en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, condiciones en las cuales, es ilegal que la junta considere probada la acción de reinstalación por despido y condene al pago de salarios caídos, sobre la base que la contraloría demandada debió cumplir con las exigencias de la Ley Federal del Trabajo, máxime si no existe constancia de que la destitución ordenada por la misma haya sido anulada a través del juicio administrativo correspondiente.*¹⁵

En otro orden, en términos del artículo 113 constitucional, las sanciones económicas por la comisión de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados, por

¹⁵ *Idem.*

tanto, dicha corrección repercute necesariamente en el patrimonio del infractor.

Conforme al mandato constitucional, la aplicación de sanciones económicas tiene como presupuesto esencial que con el hecho ilícito se cause un daño o perjuicio, o que el infractor obtenga un beneficio económico con su conducta, ya que en caso contrario se podrán imponer cualquiera de las otras sanciones, pero no la económica.

Este es el principio que sigue la Ley Reglamentaria en sus artículos 14 fracción VI y XV aunque la redacción del primer párrafo de este dispositivo da lugar a pensar en otras bases para imponer este tipo de sanción.

Efectivamente, al establecer esta disposición que *“Procede la imposición de sanciones económicas cuando por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8 de la Ley, se produzcan beneficios o lucro, o se causen daños o perjuicios, las cuales podrán ser de hasta tres tantos de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados...”* hace suponer que estas sanciones pueden generarse por otras causas, lo cual resultaría contrario al mandato constitucional de referencia.

La sanción económica consiste pues en la obligación a cargo del servidor público responsable de pagar a la Hacienda Pública una cantidad líquida, en su equivalencia a salarios mínimos, por la comisión de conductas que ocasionen daños y perjuicios por la obtención indebida de beneficios económicos.

Debe destacarse que puede aplicarse en el mismo acto procesal como lo es la resolución una sanción esencialmente administrativa como la destitución y otra de tipo económica, ya que la naturaleza de las mismas es diferentes, en tanto que ésta es de carácter patrimonial y busca la reparación de los daños y perjuicios y/o un castigo económico al infractor por la obtención de un lucro indebido, mientras que mediante la imposición de aquella se pide la terminación de los efectos de un

nombramiento, sin responsabilidad para el estado.

La resolución por la cual se impongan sanciones económicas constituyen créditos fiscales a favor de la Hacienda Pública y se hacen efectivas a través del procedimiento coactivo de ejecución que prevén las leyes fiscales.

Finalmente, la última sanción administrativa es la inhabilitación, y consiste en la privación temporal que se impone al servidor público para desempeñar cualquier cargo, comisión o empleo dentro de los órganos de gobierno.

La sanción de inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público se encuentra prevista en el Título Cuarto de la Constitución Federal, tanto para la responsabilidad política como para la administrativa.

La inhabilitación que prevé el artículo 113 constitucional, está reglamentada en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su artículo 13.

Este dispositivo señala que cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación.

En el caso de que la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de uno hasta diez años si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos, en cuyos casos se impondrá, además, la sanción de destitución.

Así, cuando se impone a un servidor público cualquiera de las sanciones previstas en el artículo 135 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se

remite copia certificada de la respectiva resolución al Director General de Recursos Humanos para que se agregue a su expediente personal y a la propia Contraloría para que se inscriba en el registro de servidores públicos sancionados, como lo ordena el artículo 231 del Acuerdo General 48/1998.

Lo anterior tiene como propósito fundamental que el Consejo de la Judicatura Federal cuente con los antecedentes de sus servidores públicos que permitan determinar, en todo caso, la reincidencia en la comisión de conductas irregulares en el desempeño de sus funciones, para la aplicación de sanciones mayores; impedir que reingresen al Poder Judicial de la Federación cuando se encuentren destituidos, suspendidos o inhabilitados; y evaluar su trayectoria cuando intenten formar parte de la carrera judicial.

CAPÍTULO 3

LEGALIDAD DE LOS ACTOS EMITIDOS POR EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

1.1. Principio de inatacabilidad de las resoluciones del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal

En su significado más amplio, Pleno significa lleno. La llenura proviene de lo máximo como límite al cual se puede llegar; estado satisfactorio en donde se colman las expectativas generadas.

El término pleno representa por origen y costumbre la delegación de los Poderes de la Unión, para determinar su funcionamiento. En un punto comparativo es más usual hablar del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o del Consejo de la Judicatura Federal, que de asamblea general, sin embargo ambos resultan análogos al considerarlo como reunión o junta general de una corporación, dicho esto como la constitución de un cuerpo colegiado como órgano máximo de autoridad.

En el Consejo de la Judicatura Federal el poder de decisión en definitiva la tiene el Pleno. No obstante que hay decisiones que se toman tanto en las Comisiones Unidas como en cada una de las Comisiones permanentes, entre ellas, la de Disciplina, es el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, el cuerpo colegiado de máxima autoridad quien tendrá que avalar aquellas decisiones ratificando o no en el caso en concreto a tratar.

El Ministro José Vicente Aguinaco Alemán, dilucidó con precisión tal razonamiento:

“Las Comisiones han tenido funciones deliberativas y preparan el trabajo para

*la discusión y definición de proyectos en una sesión de Comisiones Unidas, donde se logra una visión general de las distintas áreas de trabajo interrelacionadas y que se complementan funcionalmente. Es el Pleno el que tiene la facultad decisoria, y los acuerdos se adoptan, de conformidad con la Ley, por mayoría simple de cuatro votos o por mayoría calificada de cinco votos, según se trate de la naturaleza de los asuntos.*¹⁶

Ahora bien, las resoluciones disciplinarias son aquellas decisiones que en dicha materia adopta el Consejo de la Judicatura Federal, a través de su Pleno o Comisión de Disciplina. Las resoluciones disciplinarias que importan para el presente apartado son las emitidas por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

Las resoluciones disciplinarias se componen de tres elementos a saber: el sentido de la queja administrativa o denuncia, es decir, fundar o acreditar las causas de responsabilidad administrativa; la calificación de la falta administrativa; y la sanción disciplinaria en el caso que se imponga alguna.

Los sentidos de las resoluciones disciplinarias son el resultado de la deliberación del Consejo de la Judicatura Federal (Pleno y Comisión de Disciplina), con apego a la Constitución Política y a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para determinar en su oportunidad la responsabilidad o no de los servidores públicos tanto judiciales como administrativos; en otras palabras, el Consejo al momento de resolver sobre la probable conducta indebida o no de los servidores públicos emite determinados sentidos, los que se dividen según la pertenencia a las quejas administrativas o denuncias:

QUEJA ADMINISTRATIVA	DENUNCIA
Improcedentes, infundadas, sin materia, sobreseñadas	Sin acreditar responsabilidad
Fundadas	Acreditación de responsabilidad

¹⁶ ÁLVAREZ CÁRDENAS, Alejandro. El Procedimiento Disciplinario en el Consejo de la Judicatura Federal. Editorial Porrúa. México, 2001. p.69

La mejor manera de ejemplificar los criterios que sigue el Consejo de la Judicatura Federal para determinar los sentidos de las resoluciones es a través de los criterios de la Comisión de Disciplina y Pleno del propio Consejo, así como las jurisprudencias y tesis que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación va emitiendo y que con el paso del tiempo van sentando precedentes en materia disciplinaria.

A continuación, se procede a esbozar los conceptos primarios de cada uno de los sentidos de las resoluciones disciplinarias de las quejas administrativas y denuncias interpuestas ante el Consejo de la Judicatura Federal.

La *improcedencia* en la queja administrativa denota la falta misma de la procedencia, esto es, la carencia de fundamento u oportunidad. Marco Antonio Díaz de León comenta que lo improcedente es falto a la legalidad sinónimo de improcedencia, que se traduce a la carencia de derecho y de fundamento legal; en otras palabras, la improcedencia en el contexto administrativo-disciplinario advierte la imposibilidad de acceder al estudio de la conducta desplegada por el servidor público del Poder Judicial de la Federación.

El sentido *infundando o fundado* en que resulta una resolución disciplinaria derivada de la queja administrativa revela en el primero de los supuestos, que no obstante que procede la revisión de la conducta del funcionario judicial, se carece de elementos suficientes que estimen el fundarla, por lo que en el caso de presentarse el segundo de los supuestos, es decir, fundar la queja administrativa, nos lleva al otro extremo y como probable consecuencia el imponer una sanción de carácter administrativa.

Por otro lado, en el pasado, la queja administrativa se declaraba *sin materia* cuando el servidor público dejaba de serlo (por cualquier razón), es decir, ya no pertenecía más al Poder Judicial de la Federación.

A raíz de la instalación de la Comisión de Disciplina del Consejo de la Judicatura Federal, se adoptó el criterio de no declarar *sin materia* tal supuesto, por el contrario, se resuelve y se ordena se integre la resolución disciplinaria al expediente personal del exservidor público, esto con la intención de que si en un futuro la misma persona vuelve a solicitar su ingreso al Poder Judicial de la Federación, sirva como antecedente la resolución que para entonces deberá de obrar en su expediente personal (sin el ánimo de hacer válida la resolución y mucho menos obrar de manera arbitraria al querer aplicar una sanción, que probablemente que para ese tiempo, inclusive, ya prescribió).

Por otro lado, la denominación *sin materia* encuentra eco al momento en que el formulante de la queja administrativa desiste de ella, según el criterio prescrito por la Tesis que se emitió por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cita en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, tomo XIII-Junio, 3ª. XXXV/94, página 246, bajo el epígrafe. **QUEJA ADMINISTRATIVA. QUEDA SIN MATERIA CUANDO EL FORMULANTE DESISTE DE ELLA.**

Al respecto, Mario Melgar Adalid señala que el Consejo de la Judicatura Federal se aparta de tal criterio, ya que:

“No pueden extinguirse los efectos procesales de las actuaciones previas al desistimiento, pues el interés del quejoso es irrelevante en un procedimiento disciplinario, pues no se valora el derecho del quejoso, ni su renuncia al mismo, sino los hechos y las pruebas aportadas sobre una determinada conducta judicial. Por otra parte, toda vez que la actuación y conducta de los funcionarios judiciales es de orden público en tanto propicia el bienestar común, el derecho de un particular o de cualquier quejoso a desistirse debe ceder ante el respeto que debe brindarse al orden aludido.”¹⁷

En lo relacionado con el *sobreseimiento* en la queja administrativa se debe

¹⁷ MELGAR ADALID, Mario. El Consejo de la Judicatura Federal. Editorial Porrúa. México, 2000. pp.191 y 192

decir que el *sobreseer* puede significar desistir de un empeño o pretensión; el que un órgano jurisdiccional suspenda un proceso por considerar que no hay causas que justifiquen la acción de la justicia, o bien que por tal motivo no se entre al fondo de un asunto.

Hablar de sobreseimiento, nos lleva de inmediato a un término *procesal-jurisdiccional*, y por lo regular nos remite a la Ley de Amparo en su apartado respectivo; por lo que la naturaleza del mismo se ubica más en el ámbito jurisdiccional que en el administrativo. El entonces Presidente de la Suprema Corte Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, Ministro Genaro David Góngora Pimentel, señala que el sobreseimiento es la resolución judicial por la cual se declara que existe un obstáculo jurídico o de hecho que impide la decisión sobre el fondo de la controversia.

No obstante lo expuesto, el *sobreseer* en la queja administrativa parece por primera vez como criterio a tomar en cuenta, en sesión ordinaria de la Comisión de Disciplina del Consejo de la Judicatura Federal de fecha 23 de junio de 1998 que dictó: *"Debe decretarse el sobreseimiento cuando el funcionario en contra del cual se endereza la misma fallece y respecto de aquellas que ya fueron resueltas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."*

Ahora bien, con relación a las resoluciones disciplinarias derivadas de las denuncias se acreditan o no las causas de responsabilidad reveladas por los funcionarios judiciales. La acreditación o desacreditación se sujetan a la revisión de similares elementos contenidos en autos que para las quejas administrativas y que son el acta de inspección, dictamen, informe de los funcionarios y en su caso las comparecencias respectivas por parte de los mismos, la valoración de pruebas y en sí todo aquello que pudiera resultar superveniente para la integración del expediente.

La calificación de faltas administrativas y sanciones disciplinarias son el acto que precede al momento de que se emite el sentido de la resolución disciplinaria, el

establecer la falta administrativa e imponer la sanción correspondiente conlleva su propio procedimiento.

En ese tenor, todas las decisiones (en cualquier sentido) que en materia de responsabilidad administrativa adopte el Consejo de la Judicatura Federal son definitivas e inatacables, conforme lo prescriben los artículos 100, párrafo noveno de la Constitución Política, en concordancia con el 122 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que señalan:

“Artículo 100...

Las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables y, por lo tanto; no procede juicio ni recurso alguno, en contra de las mismas, salvo las que se refieran a la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva.

...”

“Artículo 122. Las decisiones dictadas por el Consejo de la Judicatura Federal serán definitivas e inatacables, salvo las que se refieran al nombramiento adscripción, cambios de adscripción y remoción de magistrados de circuito y jueces de distrito, las cuales podrán impugnarse ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia mediante el recurso de revisión administrativa.

El recurso de revisión administrativa tendrá como único objeto que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia determine si el Consejo de la Judicatura Federal nombró, adscribió, readscribió o removió a un magistrado de circuito o juez de distrito con estricto apego a los requisitos formales previstos en esta Ley, o en los reglamentos interiores y acuerdos generales expedidos por el propio Consejo de la Judicatura Federal.”

El texto literal de los preceptos transcritos se refiere a que las resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal son inatacables y definitivas, salvo las referidas a

los Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito, en los rubros descritos en los propios numerales.

El carácter de inatacable, gramaticalmente significa que no puede ser impugnado, refutado o contradicho. Por su parte, lo definitivo alude a lo que decide, resuelve o concluye. Consecuentemente, el simple análisis literal de la disposición constitucional en comento impide llegar a una conclusión distinta a la consistente en que las resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal no pueden ser impugnadas por los afectados a través de ningún medio de defensa, salvo las que limitativamente son consignadas en la Carta Magna.

De ahí que la prevención de definitividad e inatacabilidad respecto de los actos del Consejo de la Judicatura que contempla el artículo 100 conlleva a determinar la improcedencia de la promoción del juicio de amparo.

Ciertamente, en la Constitución se establecen las directrices de control de los órdenes jurídicos parciales que conforman al Estado federal mexicano (Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios), así como las atribuciones y los medios de control de los actos provenientes de las autoridades de los diversos niveles estatales. Así, la propia Constitución establece como medio de defensa (extraordinario, por no ser propio de ninguno de los órdenes jurídicos parciales, sino de control de la regularidad constitucional de los actos de autoridad), al juicio de amparo, detallando sus reglas de procedencia y características en los artículos 103 y 107. Si en la Constitución no se hubiese previsto este medio de defensa, no habría recurso o juicio de control de dicha regularidad constitucional, sino únicamente medios de defensa ordinarios asignados por las autoridades legislativas de los órdenes federal, estatal, del Distrito Federal y Municipal.

Del mismo modo, cada ordenamiento legal atribuye situaciones jurídicas conforme a su ámbito competencial de validez. Esto significa que cuando en un reglamento se dice que algún acto es definitivo, debe entenderse exclusivamente en

sede administrativa; si la prevención de definitividad se da en una Constitución Local, como ocurre respecto de las decisiones de varios Consejos de la Judicatura estatales, lógicamente tal inatacabilidad se entiende sólo dentro del sistema de la entidad jurídica correspondiente.

En esa virtud, si es en la Constitución donde se pueden consagrar (o dejar de hacerlo) los medios extraordinarios de defensa (amparo, controversia constitucional, acción de inconstitucionalidad), la propia Carta Magna puede disponer su improcedencia que, de establecerse de modo general y absoluto, como se hace en el artículo 100, deberá interpretarse en el sentido de que no existe medio de control para el acto de que se trate.

En efecto, como en la Constitución se establecen las disposiciones relativas al control de la regularidad constitucional, no puede exigirse que todo acto de autoridad esté sujeto a dicho control y, menos aún, autorizar su procedencia cuando expresamente ha sido vedada, aún cuando las razones que motiven ese proceder sean dirigidas por principios de justicia y humanitarios.

Lo anterior significa que el órgano de control, en este caso la Suprema Corte, no puede sustituirse a la propia Constitución para que, bajo el argumento de interpretar sus prevenciones, cambie su sentido de manera diametral e inclusive le exija establecer alguna hipótesis de control no prevista expresamente, con lo cual, lejos de salvaguardar la Carta Magna, la viola, al colocarse por encima de ella en sus decisiones fundamentales.

Cabe recordar que la Constitución, en su propia definición lleva su esencia de permanencia e inmutabilidad, hasta que el propio órgano revisor la modifique, no pudiendo alterarse sus principios y disposiciones aun por la protección a la confianza de algún o algunos de los gobernados tengan en los tribunales, porque de ser así, nuevamente, lejos de provocarse la seguridad jurídica que se pretende proteger, se generaría anarquía interpretativa por la falta de certidumbre en el alcance y sentido

de las disposiciones constitucionales.

La razón de existencia de la causa de improcedencia constitucional a que se ha hecho alusión, radica en que en la Constitución se ha conferido la decisión terminal de ciertos actos a órganos que por su conformación o la trascendencia social de su actuación, ha considerado que no requieren ser revisados en cuanto a su legalidad o constitucionalidad por un órgano de control.

En los órganos de última instancia, precisamente en cuanto a la prohibición de impugnabilidad que prevé la Constitución, provoca que las decisiones de los órganos tengan la característica de autoridad de decisión terminal.

En tal virtud, como la Carta Magna establece que las resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal son inatacables, y éste se entiende como el órgano integrado por sus siete miembros (con el quórum respectivo), dicha autoridad tiene el carácter de "terminal" o de "última instancia".

Además de la consideración anterior se agrega el hecho de que el Consejo se integra por cuatro titulares de órganos jurisdiccionales federales, lo que de suyo implica que la mayor parte de su conformación sea de perfil judicial, aun cuando el ámbito de las atribuciones a su cargo sea de carácter eminentemente administrativo. Al respecto, también cabe destacar que son de especial importancia los requisitos que deben satisfacer los tres restantes miembros del Consejo, consistentes en ser personas distinguidas por su capacidad, honorabilidad y honestidad en ejercicio de actividades jurídicas, que también deben satisfacer los requisitos para ser nombrados Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El mecanismo de selección de los integrantes del Consejo de la Judicatura Federal, en los términos previstos por la Constitución, garantiza, en sus decisiones, por un lado, opinión y criterio de cuatro personas que, en su labor cotidiana, resuelven controversias de índole jurisdiccional, en su mayoría de carácter

constitucional, a través del juicio de amparo; y, por otra parte, la aportación de tres distinguidos juristas cuya honorabilidad y capacidad debe encontrarse fuera de duda.

Con lo anterior se explica de modo evidente el porqué en la Constitución se estableció que las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal no debían ser susceptibles de impugnación, en virtud de que al ser un órgano mixto en su conformación, que engloba funcionarios judiciales y juristas destacados, el resultado de su actuar no puede ser otro sino una importante labor jurídica que de suyo presupone el respeto a los principios de legalidad y debido proceso, cuando se trate de la imposición de sanciones de carácter disciplinario.

Todo lo expuesto lleva a concluir que el único sentido que puede atribuirse al artículo 100, párrafo noveno, Constitucional, consiste en la imposibilidad de impugnar por la vía del juicio de amparo las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal.

Ahora bien, las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal en materia disciplinaria se traducen en resoluciones disciplinarias del propio órgano colegiado. Las decisiones del Consejo abarcan también a la carrera judicial, de donde se destacan las no ratificaciones de los juzgadores federales o en su caso las adscripciones o readscripciones, y respecto de sus nombramientos de Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito.

Las excepciones a la definitividad de las decisiones del Consejo operan para Jueces y Magistrados federales cuando se trate de:

- a) Nombramientos;
- b) Adscripción o cambios de adscripción; y,
- c) Remoción de los mismos.

Tales excepciones a la definitividad de las resoluciones disciplinarias se presentan en el momento mismo de resolver sobre una queja administrativa o

denuncia en donde se decreta la remoción del Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, en que se le destituye del puesto.

Al respecto, el artículo 140 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, señala:

“Artículo 140. Las resoluciones por las que el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal imponga sanciones administrativas consistentes en la destitución del cargo de magistrados de circuito y juez de distrito, podrán ser impugnadas por el servidor público ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante el recurso de revisión administrativa.”

La remoción también se presenta cuando no se ratifica al juzgador federal, por lo que si bien es cierto que al ratificar o no ratificar es una decisión del Consejo de la Judicatura Federal en el ámbito de la carrera judicial, cierto es también que al no ratificar al Juez de Distrito o Magistrado de Circuito se debieron de tomar varios elementos en consideración para hacerlo, destacando que los más relevantes pertenecen al ámbito disciplinario.

El medio para hacer valer las excepciones tanto las decisiones en general como las resoluciones disciplinarias en particular, adoptadas por el Consejo de la Judicatura Federal, es a través del recurso de revisión administrativa, ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Como puede observarse, el recurso de revisión administrativa es un medio excepcional de impugnación de ciertas resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal, que se encuentra previsto en el párrafo noveno del artículo 100 Constitucional, preinserto con antelación.

Es importante destacar que en la iniciativa presidencial de reformas a la Constitución del 5 de diciembre de 1994, que se envió en su oportunidad al Senado

de la República, no se contemplaba el recurso de revisión administrativa.

Es en las adiciones al artículo 100 Constitucional cuando, a propuesta de los entonces senadores Amador Rodríguez Lozano, José Trinidad Lanz Cárdenas, Juan Ramiro Robledo Ruíz, Gabriel Jiménez Lemus y Salvador Rocha Díaz, se introdujo la posibilidad de interponer el recurso de revisión administrativa, mismo que fue aprobado en votación económica.

Muchos y diversos han sido los comentarios sobre la inclusión del recurso de revisión administrativa.

Existe opinión en el sentido de que la inclusión de este recurso, es decir, el que la Suprema Corte se constituya en órgano revisor del Consejo de la Judicatura Federal, vulneró de origen al propio Consejo y a la Corte misma. Sergio García Ramírez señala que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es de *jure* y de *facto* el órgano supremo de la Administración del Poder Judicial de la Federación, argumentando que:

“No sobra decir que los partidarios de una versión ‘estricta’ u ‘ortodoxa’ — permítase la expresión— del Consejo de la Judicatura advierten el error que implica este carácter revocable de las decisiones de aquél, precisamente en la materia más delicada de su competencia natural.”¹⁸

Por su parte, Jorge Carpizo considera al recurso de revisión administrativa como un gran desacierto, aduciendo que en el derecho comparado no existe tal recurso porque se desea que las decisiones del Consejo de la Judicatura o Magistratura sean la última palabra, a fin de que no se pierda la esencia de aquéllos como órganos autónomos de administración y gobierno de los tribunales; que al ser recurribles las decisiones más importantes del Consejo de la Judicatura Federal, se provoca desconfianza en el funcionamiento del mismo y se corre riesgo de que los

¹⁸ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Poder Judicial y Ministerio Público. Editorial Porrúa S.A. México 1996. pp.109 y 110

grandes vicios que la reforma judicial trata de erradicar: clientelismo e influyentismo, no ocurra, para quedar en lo mismo: corrupción.¹⁹

Para la Ministra jubilada Victoria Adato Green, la inclusión del recurso *“resulta desconcertante, en virtud de que uno de los argumentos centrales de la reforma al Poder Judicial, que se plasmó en la reforma constitucional de 1994, fue eliminar toda competencia de la Suprema Corte relativa a la administración del Poder Judicial Federal, que se transfirió a un órgano de nueva creación, el Consejo de la Judicatura; se afirmaba que esto era necesario para que la Suprema Corte dedicara en tiempo completo de su actividad a la función jurisdiccional para fortalecerla como poder y como un verdadero tribunal constitucional.”*

3.2. Jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación

Como se ha precisado en el apartado que antecede, lo definitivo e inatacable de las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal encuentra su origen en el párrafo noveno del artículo 100 Constitucional, en tanto que la ley secundaria es la que precisa la materia y objeto del recurso de revisión administrativa (como excepción a dicho principio) que, según se ha explicado, radica en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación determine si el Consejo de la Judicatura Federal nombró, adscribió, readscribió o removió a un Magistrado de Circuito o a un Juez de Distrito con estricto apego a los requisitos formales previstos en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación vigente, reglamentos interiores y acuerdos generales expedidos por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

En cuanto al tema que nos ocupa, un criterio sostenido por el Poder Judicial de la Federación sobre la improcedencia del juicio de amparo contra las resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal, antes de la reforma del artículo 100 Constitucional,

¹⁹CARPISO MACGREGOR, Jorge. *Reformas Constitucionales al Poder Judicial Federal y a la Jurisdicción Constitucional*. México 1994. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Nueva Serie, año XXVIII, número 83, mayo-agosto 1995. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., México 1995. p.827

del 11 de junio de 1999, es el emitido por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito, al resolver el amparo en revisión 455/97, que dio origen a la tesis aislada XIX.2o.28 K, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, Enero de 1998, Materia Común, página 1074, cuyo rubro y texto es del siguiente tenor literal:

“CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. AMPARO IMPROCEDENTE CONTRA SUS DETERMINACIONES. El artículo 100, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece: ‘Las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables, salvo las que se refieren a la designación, adscripción y remoción de Magistrados y Jueces...’; por tanto, aun cuando se impugnaren de inconstitucionales los preceptos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que reflejan el mismo principio en que se funden sus determinaciones, resulta técnicamente imposible reclamar su primer acto de aplicación por afectar la controversia en forma íntegra una improcedencia constitucional del juicio de garantías.”

A manera de antecedente y con relación a la tesis preinserta con antelación, debe resaltarse que el 12 de agosto de 1998 en diversos diarios de circulación nacional se publicó, en esencia: *“la procedencia del juicio de amparo contra las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal.”*

La noticia originó desconcierto en torno a tal suceso; la prensa mostró dos caras, una jurídica y otra política, la primera revelaba que lo definitivo no encontraba su significado y lo inatacable demostraba no serlo, generando incertidumbre jurídica, la segunda se tradujo a un revés por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la intención de subordinar al Consejo de la Judicatura Federal, proclamando el primero ser el órgano supremo del Poder Judicial de la Federación.

El asunto que originó tal determinación por parte del más Alto Tribunal del país fue la inconformidad de dos secretarios de tribunales de Circuito, Maribel García

García y Arturo Villegas Márques, por haberseles destituido de sus puestos, considerando que como trabajadores del Poder Judicial de la Federación se les violaron sus garantías dejándolos indefensos ante la decisión del Consejo de la Judicatura Federal.

El amparo se interpuso ante el Juez Octavo de Distrito en Materia Administrativa, con residencia en el Distrito Federal, el cual, mediante acuerdo de 4 de junio de 1997, lo desechó por notoriamente improcedente. Se recurrió ante el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito que remitió a la Suprema Corte de Justicia de la Nación los autos por considerar que el asunto revestía características especiales, solicitando se ejercitara la facultad de atracción.

La revisión de la resolución se decidió por mayoría de seis votos en Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día 11 de agosto de 1998, determinando *“La procedencia del juicio de amparo contra resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal que impongan sanciones administrativas a secretarios o empleados de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito.”*²⁰

Los antecedentes y argumentos medulares que en su oportunidad se presentaron en la resolución del amparo en revisión 3263/97, emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión plenaria de 11 de agosto de 1998 y que sirvieron de base para emitir el fallo correspondiente, derivan de que los integrantes del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, determinaron en resolución del 16 de octubre de 1997, remitir los autos del recurso de revisión a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, solicitando se ejerciera la facultad de atracción para conocer de la mencionada revisión interpuesta por la quejosa.

El más Alto Tribunal de la Nación ejerció la facultad de atracción de oficio, toda

²⁰ Serie de Debates de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 1999

vez que en el considerando quinto de la referida resolución se estimó que como “...*la quejosa no planteó en sus agravios la constitucionalidad de un precepto legal, de ahí que por esta razón (que fue la invocada por el aludido Tribunal Colegiado y por la cual decidió remitir los autos a la Corte), sea improcedente ejercer la facultad de atracción...*”

Se determinó que “...*No obstante lo anterior, este Alto Tribunal oficiosamente, estima que debe ejercerse dicha facultad por los motivos que a continuación se exponen y que toman manifiesto que el asunto reviste importancia y trascendencia...*”. Lo anterior se presente como una larga justificación del ejercicio de la facultad de atracción de oficio.

El considerando sexto contiene los agravios hechos valer por la quejosa en su total transcripción y en el séptimo se determina que los mismos no pueden estimarse inimpugnables, toda vez que la quejosa pone de manifiesto que son dos los argumentos centrales, tanto para justificar la procedencia del amparo, como para combatir la constitucionalidad del acto reclamado, de donde se colige que la argumentación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se basó en que el Consejo de la Judicatura Federal tiene la naturaleza de una autoridad de carácter administrativo y no jurisdiccional, así como la subordinación de éste a aquélla.

En efecto, en reiteradas ocasiones se observa en el considerando séptimo que se insiste en la subordinación del Consejo de la Judicatura Federal al más Alto Tribunal de la Nación, aduciendo que las resoluciones del referido Consejo “...*serán definitivas e inatacables, salvo ciertas excepciones, entre las que no se encuentra el acto reclamado, pues éste se refiere a la destitución del cargo de secretaria de un tribunal Unitario de Circuito y dichas excepciones sólo operan respecto de la designación, adscripción y remoción de magistrados de Circuito y jueces de Distrito...*”.

Continúa la argumentación en el sentido de que “...*la expresión de definitiva e*

inatacable, referente a procedimientos administrativos de responsabilidad, debe hacerse extensiva a resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal concernientes a servidores públicos de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, pues esto no se debe interpretar de manera alguna del texto del artículo 100 de la Constitución, que es limitativo en cuanto a su referencia exclusiva a los titulares de los mencionados órganos de impartición de justicia y no de los servidores públicos de su adscripción, quienes requieren por ende de un tratamiento diverso con suficientes posibilidades de defensa frente a un acto de autoridad emitido en su contra, como puede serlo la resolución que emita el referido Consejo de la Judicatura Federal...”.

En el mismo orden de ideas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló en su oportunidad que interpretar literalmente la expresión enunciativa del entonces párrafo octavo del precepto 100 Constitucional, en cuanto las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal serán definitivas e inatacables, bajo la excepción que ahí mismo se refiere en tratándose del recurso de revisión administrativa reservadas para los juzgadores federales, conduciría a estimar “...que únicamente y exclusivamente ese medio de defensa está circunscrito para esos funcionarios y qué ocurre, entonces, con los demás servidores públicos que eventualmente pueden ser sancionados, como aconteció con la quejosa, quien fue destituida del cargo que venía desempeñando como secretaria de un tribunal Unitario de Circuito...”.

La Suprema Corte de Justicia insistía en que “...precisamente aquí es donde se abre la posibilidad para sustentar la procedencia del juicio contra este tipo de resoluciones...”, “...era también propósito del legislador que la Suprema Corte continuara siendo la cabeza de todo el sistema judicial y que tuviese en el Consejo un mero auxiliar...”.

La Suprema Corte estableció al respecto que como el procedimiento del Consejo de la Judicatura es eminentemente administrativo, pero que al trascender a la esfera jurídica de intereses de un servidor público “...quien a su vez no pierde el carácter de gobernado y sujeto de todas las prerrogativas que como tal le confiere la

carta magna, en este momento, ese acto administrativo se convierte en un acto de autoridad susceptible de ser combativo a través del juicio de amparo y, entonces, ya entra en el campo jurisdiccional que le toca a este Alto Tribunal decidir, conforme a las reglas de competencia establecidas por la ley, tratándose de la vía directa, a los jueces de Distrito...”, "...de no ser así, entonces, el servidor público afectado quedaría en completo estado de indefensión, al ya no poder someter al examen de un órgano jurisdiccional la legalidad de esos actos administrativos...”.

Concluye la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, justificando su criterio adoptado al preservar los principios constitucionales, el derecho de defensa de una gobernada afectada por un acto de autoridad que se estimó violatorio de garantías individuales, *“...a efecto de que a través del juicio de amparo pueda impugnar el acto emitido por el mencionado Consejo que reúne las características requeridas para ser considerado como autoridad responsable en términos del artículo 11 de la Ley de Amparo, pues emitió un acto que evidentemente afectó la esfera de derechos de la promovente del amparo, al determinar su destitución del cargo que desempeñaba como secretaria del Primer Tribunal Unitario del Primer Circuito...”.*

La Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó, en sus resolutivos primero ejercer la facultad de atracción para conocer del recurso de revisión y en el segundo revocar el auto de desechamiento y ordenar al juez de Distrito que admitiera la demanda de garantías promovida por la quejosa. El juez de Distrito en su oportunidad otorgó el amparo 673/98 a la quejosa, en audiencia del 29 de enero de 1999, sin embargo, no debe perderse de vista el proceder inconstitucional de la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Así es, en estricto sentido jurídico la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aún cuando la Constitución y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación son claras, eludió el texto de las mismas so pretexto de penetrar su espíritu; distinguió, aún cuando la ley no distingue, abusó de las limitaciones que la misma Constitución

establece de manera expresa al referirse a las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal como "definitivas e inatacables", pues lo más conveniente era aplicar el sentido más natural de la ley y que es menos defectuoso en su ejecución, que haber transgredido a nuestra Carta Magna.

Con motivo de todo lo anteriormente reseñado, el 11 de junio de 1999 se reformó el artículo 100 constitucional, en su párrafo octavo el cual señalaba que las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal eran definitivas e inatacables con las excepciones ya referidas y que actualmente se localizan en el mismo artículo pero en el párrafo noveno, con la adición: "*...y, por lo tanto; no procede juicio ni recurso alguno...*".

De esta manera, la reforma constitucional enunció de manera expresa la improcedencia de juicio o recurso alguno (juicio de amparo) tratándose de las decisiones traducidas a resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal.

Se subsanó tal deficiencia en la letra en breve tiempo, es decir, al momento de haberse otorgado el amparo a los quejosos ya aludidos, la reflexión se presentó y se origino tal enmienda constitucional.

En su momento, la Corte actuó anticonstitucionalmente al permitir la procedencia del juicio de amparo, pues lo conducente era reformar la Constitución Política en su parte relativa antes de violarla, finalmente ese fue lo que aconteció.

Después de este breve paréntesis, tenemos que con posterioridad a la reforma aludida, el Poder Judicial de la Federación emitió diversos criterios en lo atinente a la definitividad e inatacabilidad de las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la improcedencia del juicio de amparo al resolver el amparo en revisión 990/2000, en la tesis aislada 2a. XCVI/2001, visible en la página 300, Tomo XIII, Junio 2001, Novena

Época, materia Constitucional, del Semanario Judicial de la Federación, intitulada:

“CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO EN CONTRA DE LAS RESOLUCIONES QUE EMITA EN EJERCICIO DE LAS ATRIBUCIONES QUE LEGALMENTE LE HAN SIDO CONFERIDAS. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal, emitidas dentro del ámbito de su competencia y en ejercicio de las atribuciones que legalmente se le confirieron, revisten la naturaleza de **terminales e inimpugnables**, esto es, son definitivas e inatacables y, por tanto, no procede juicio ni recurso alguno en contra de las mismas, salvo las que se refieren a la designación, adscripción, ratificación y remoción de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las normas que establece la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. En tal virtud, contra los actos y resoluciones del consejo indicado no procede el juicio de garantías ni recurso alguno, salvo cuando se trate de los señalados casos de excepción en que sí procede el recurso de revisión administrativa ante el Pleno del Máximo Tribunal del país.”

También existe pronunciamiento sobre la improcedencia del juicio de amparo en contra de las multas impuestas por el Órgano de conformación Colegiada a los gobernados que actuaron con falta de respecto cuando promueven una queja, como lo sostuvo el Pleno de nuestro Máximo Tribunal de Justicia en criterio sostenido al resolver el amparo en revisión 1040/99, con el que dio origen a la tesis P.CXXIII/2000 que aparece en el Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, Novena Época, Tomo XII, Agosto de 2000, Materia Constitucional, Administrativa, página 109, que a la letra reza:

“CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO EN CONTRA DE LAS MULTAS IMPUESTAS POR AQUÉL A LOS GOBERNADOS QUE AL PROMOVER UNA QUEJA ADMINISTRATIVA

ACTUARON CON FALTA DE RESPETO. *El artículo 100 de la Constitución Federal, en su penúltimo párrafo, establece que las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal serán definitivas e inatacables, salvo las excepciones que en el mismo se prevén, tratándose de designación, adscripción y remoción de Magistrados y Jueces, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva, **habiéndose reformado, entre otros, este párrafo del dispositivo constitucional aludido, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de junio de mil novecientos noventa y nueve, para precisarse que la definitividad e inatacabilidad de las decisiones del consejo, significa que no procede juicio ni recurso alguno incluido el juicio de amparo en su contra, con las excepciones señaladas, en las que se incluyó a las decisiones relativas a la ratificación de Magistrados y Jueces. Lo anterior permite concluir que es improcedente el juicio de amparo promovido en contra de las resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal que imponen una multa a los gobernados que al promover una queja administrativa actuaron con falta de respeto, ya que, por disposición constitucional tales decisiones, emitidas por aquél órgano en uso de las facultades que le otorga el artículo 81, fracción XXVIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, son inimpugnables, sin que obste a lo anterior que el juicio de amparo se haya promovido con anterioridad a la reforma al artículo 100 de la Carta Magna aludida, en virtud de que la precisión introducida no alteró el carácter de las decisiones del consejo, que ya se encontraba definido con anterioridad como definitiva e inatacable, sino que sólo aclaró lo que esto significaba.***"

Igualmente tenemos que el juicio de amparo es improcedente contra las resoluciones que emitan las Comisiones del Consejo de la Judicatura Federal, según se estableció en la tesis 2a. CXXXIII/2001, visible en Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo XIV, Agosto de 2001, materia administrativa, página 213, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del siguiente rubro y contenido:

“CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN SUS COMISIONES EN LOS ASUNTOS CUYO CONOCIMIENTO ORIGINALMENTE CORRESPONDE A DICHO ÓRGANO, SON DEFINITVAS E INATACABLES, AUN EN AMPARO. Si se toma en consideración que las Comisiones Unidas, de Receso, Administración, Carrera Judicial, Disciplina, Creación de Nuevos Órganos y Adscripción, fueron creadas por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal con la tarea de que lo auxilien en el desahogo de los asuntos que se le encomiendan, para que éste pueda centrar su atención en la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral, y que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 3o y 24 del Acuerdo General 48/1998 del propio Pleno, que regula la Organización y Funcionamiento del referido consejo, este ejercerá sus atribuciones entre otras, a través de dichas comisiones, lo que significa que éstas no tienen una competencia distinta de aquél, resulta inconcuso que las resoluciones que tales comisiones emitan, revisten similares características y naturaleza que las que pronunciaría el indicado consejo al resolver los mismos asuntos, cuyo conocimiento originalmente le corresponde y, por tanto, se consideran como definitivas e inatacables, de ahí que no pueden ser combatidas por medio de impugnación alguno, ni siquiera a través del juicio de amparo, tal y como lo dispone el artículo 100, párrafo noveno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al cual se entiende que tanto las resoluciones dictadas por el consejo de mérito, en los asuntos o recursos respectivos, como cualquier otro acto que ocurra durante su trámite o sustanciación, que incluso se atribuya a su presidente, no admitirán juicio ni recurso alguno.”

Este criterio encuentra sustento en el amparo en revisión 1294/2000, hecho valer por Francisco Alatorre Urtuzuástegui, en contra de la resolución emitida por la Comisión de Disciplina en la queja administrativa 124/99, por medio de la cual se declaró infundada la citada instancia interpuesta en contra de diversos magistrados adscritos a un Tribunal Colegiado del Quinto Circuito.

El quejoso en sus agravios esencialmente expresó que el Juez de Distrito al pronunciar el acto recurrido interpretó el artículo 100 de la Constitución Federal, pues si bien es cierto que conforme a ésta disposición son inatacables las resoluciones del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal a que el propio precepto se refiere, también lo es que en el caso concreto no se estaba discutiendo una resolución de dicho Órgano Colegiado, sino de un acto de la Comisión de Disciplina; luego, estos actos sí eran impugnables a través del juicio de garantías, dado que el artículo invocado en ninguna parte prevé que las decisiones de las Comisiones del Consejo citado y de su Presidente sean definitivas e inatacables; motivo por el cual, el Juez Federal al emitir el acto reclamado hizo una interpretación extensiva del artículo 100 constitucional a los actos de las Comisiones del Consejo de la Judicatura Federal, cuando ese precepto únicamente prevé la inatacabilidad de los actos del Consejo en sí y no de sus Comisiones; consecuentemente, esa incorrecta interpretación condujo a desechar por notoriamente improcedente la demanda de garantías promovida por el recurrente.

3.3. Necesidad de que una instancia inferior resuelva la legalidad de los actos del Consejo de la Judicatura Federal

Ya se ha visto, que los actos u omisiones de los servidores públicos adscritos al Consejo de la Judicatura Federal que importen violación a los principios rectores de la función pública relativos a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, dan lugar a la responsabilidad administrativa y a la aplicación de cualquiera de las sanciones establecidas en el artículo 135 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, consistentes en apercibimiento privado o público, amonestación privada o pública, sanción económica, suspensión, destitución del puesto, o inhabilitación para desempeñar cargos públicos, cuyos efectos de su aplicación, también han quedado explicadas en el capítulo 2 de este trabajo.

El órgano facultado para decretarlas es el propio Consejo de la Judicatura Federal, funcionando en Pleno, previa substanciación del procedimiento correspondiente, cuyas determinaciones en materia disciplinaria, resultan definitivas e inatacables.

En efecto, una vez emitida la resolución procedente con la cual culminan los procedimientos administrativos en el Poder Judicial de la Federación, las determinaciones del Consejo tienen la cualidad de *res judicata* o cosa juzgada, en vista de que en los artículos 100, párrafo noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su correlativo 122 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se precisa que las decisiones dictadas por dicho órgano colegiado, serán definitivas e inatacables, atributos que denotan la enorme trascendencia de las mismas, lo cual obliga a verificar un estudio profundo y acabado de cada asunto sometido a consideración del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, ya que como única y última instancia, debe procurarse no incurrir en errores, por nimios que sean, que afecten a los servidores públicos que por determinada razón se les instruya una queja o denuncia, de manera tal, que los dejase en estado de indefensión.

Plasmado en otras palabras, las resoluciones de que se trata, hecha la salvedad de las que limitativamente enuncia la Ley Suprema (relativas a la designación, adscripción, ratificación y remoción de Magistrados y Jueces), no admiten medio de defensa alguno que los afectados pudieran hacer valer contra las mismas, incluso, dada la calidad de definitivas e inatacables que las identifica, deviene improcedente también el juicio de amparo a efecto de combatirlas, puesto que el anotado artículo 100 así lo proscribiera, debido a que por disposición constitucional se confiere al Consejo de la Judicatura Federal la exclusividad de la decisión terminal o de última instancia de los actos destacados, en atención a su propia conformación como órgano mixto que engloba funcionarios de los dos niveles más elevados de la carrera judicial y prestigiados juristas de reconocida solvencia moral; atribución que se reconoce no sólo a dicho cuerpo administrativo, pues basta consultar el articulado del máximo ordenamiento mexicano, para darse perfecta

cuenta que diseminados en el mismo, hay otras autoridades de los otros poderes de la unión, que igualmente tienen la prerrogativa de resolver algunas cuestiones con el relevante carácter de definitivas.

De ahí la trascendencia social de su actuación, que no requiere de postrera revisión en torno a su constitucionalidad o legalidad por algún órgano de control, puesto que de admitir lo contrario se desvirtuaría la esencia misma de la reforma constitucional, mediante la cual se excluyó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de cuestiones administrativas, ahora reservadas destacadamente al Consejo de la Judicatura Federal para que aquélla sólo examinara aspectos jurisdiccionales; esto es fungir como tribunal de constitucionalidad, puesto que llegado el caso, promovido o resuelto determinado juicio de garantías, dicho tribunal pleno, merced a la interposición del recurso de revisión dirigido a una segunda instancia, en uso de la facultad de atracción, por calificar trascendental el asunto, pasaría a conocer de la materia de vigilancia y disciplina, la cual compete al Consejo, aspecto que además, podría propiciar que se quebrante el principio de imparcialidad que los juzgadores deben observar fielmente en el desempeño de sus funciones, ya que admitida una demanda por un Juez de Distrito, promovida contra actos del Consejo, no gozaría de la tranquilidad de ánimo necesaria para resolver la cuestión planteada, por tratarse de acciones que afecten las garantías del quejoso en un juicio de amparo, emanadas de un órgano superior jerárquico en el orden del buen gobierno y lo mismo ocurriría respecto de los magistrados de Circuito que debieran resolver acerca de la interposición del algún recurso hecho valer en contra de la decisión primaria en el aludido juicio, datos relevantes que objetivamente demuestran la razón de ser por la que las decisiones genéricas del Consejo de la Judicatura Federal en cuanto a procedencia de algún medio de impugnación, carecen de esa posibilidad.

Sin embargo, la lógica formal pone como condición insuperable para que toda regla general cobre aplicabilidad, el principio de la excepción, y en el área del conocimiento que se estudia, cobra exacta observancia, cuando en los preceptos

invocados inicialmente, se consigna que los asuntos relacionados con nombramientos, adscripción, cambios de adscripción y remoción de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, sobre los cuales se pronuncie el Consejo, pueden impugnarse ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante el recurso de revisión administrativa, que se prevé en los artículos 122 al 128 y 140 de la invocada ley especial, cuya materia constriñe al máximo tribunal del país, a que se examine si las decisiones que se emitieron en los aspectos especificados, se hicieron con estricto apego a los requisitos formales previstos en ese conjunto normativo, o en los reglamentos interiores y acuerdos generales expedidos por la autoridad competente, en el caso, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

Queda así evidenciado que el medio de inconformarse es restrictivo o limitativo, puesto que sólo procede en los casos excepcionales puestos en relieve.

Efectivamente, el único medio de impugnación (revisión administrativa) para combatir las decisiones o determinaciones del Consejo de la Judicatura Federal, está reservado para Jueces y Magistrados cuando consideren que el citado cuerpo de administración y vigilancia los nombró, adscribió, readscribió, ratificó o removió en contravención de los requisitos formales previstos en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en los reglamentos interiores y acuerdos generales expedidos por el propio Consejo y aquí cabe preguntarse ¿Qué sucede entonces con todos aquellos servidores públicos que no tienen esa calidad?. ¿De qué manera pueden controvertir las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal si en primer lugar, en la ley procesal de la materia no está regulado este derecho y, en segundo, las determinaciones de ese cuerpo colegiado son definitivas e inatacables?.

Es importante dejar en claro que la cuestión que aquí se analiza no es la definitividad e inatacabilidad de las resoluciones disciplinarias del Consejo de la Judicatura Federal en contra de las cuales resulta improcedente el juicio de amparo; sino lo que se pretende es regular dos instancias del procedimiento, en sede administrativa, para que por medio de un recurso ordinario, sea el mismo Pleno quien

revise, en calidad de órgano de control, la legalidad de los actos de la Contraloría que emita en ejercicio de sus facultades disciplinarias.

Así pues y por las razones apuntadas, es incuestionable que con la excepción a que se ha hecho referencia en párrafos precedentes, el procedimiento administrativo de responsabilidad al que son sometidos los servidores públicos adscritos a los órganos administrativos y auxiliares del Consejo de la Judicatura Federal, es de naturaleza uniinstancial, porque no prevé la procedencia de algún recurso ordinario o medio legal de defensa.

El procedimiento administrativo del que conoce la Contraloría, aún cuando la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Acuerdo General 48/1998 en sus capítulos que regulan lo relativo a la responsabilidad de sus servidores públicos no precisan nada en cuanto a las etapas con que consta éste, puede decirse que el mismo se desenvuelve a través de las siguientes:

1. La etapa preliminar denominada "*investigación o diligencias previas*", la cual es llevada a cabo, en sede administrativa, por la Dirección General de Auditoría, aunque no debe perderse de vista que en algunas ocasiones la Dirección General de Responsabilidades también puede realizar dicha actividad. Esta etapa comienza con la denuncia o la queja, las cuales deben ser presentadas por cualquier persona o por el ofendido, respectivamente, ante la Contraloría del Poder Judicial de la Federación o en la Dirección General de Responsabilidades.

La *investigación o diligencias previas* tienen por objeto recabar todas las pruebas e indicios que puedan acreditar la existencia de alguna falta administrativa y la probable responsabilidad del servidor público denunciado. En caso de lograr estos extremos, el titular de la Dirección General de Auditoría envía el expediente a su homólogo de Responsabilidades.

2. Con la remisión del asunto se inicia la primera etapa del procedimiento

disciplinario, que al igual que el penal, puede denominársele *instrucción* y que se subdivide a su vez, en dos periodos: el primer periodo conocido como *preinstrucción* que comprende el auto por el cual el Contralor del Poder Judicial de la Federación en unión del Director General de Responsabilidades admite a trámite el expediente de investigación y que se denomina *radicación* e inicia el procedimiento administrativo corriendo traslado al servidor público implicado con copia de la denuncia y los anexos que la sustenta, haciéndole saber los hechos y la hipótesis normativa que en forma probable se contraviene con su actuar.

El segundo periodo al que se llama de *instrucción*, comprende desde el auto que fija el objeto del proceso hasta aquél que declara cerrada la instrucción. La etapa de instrucción tiene por objeto, sobre todo dar la oportunidad al denunciado de aportar todas las pruebas que considere pertinentes para que se pueda emitir la resolución de fondo.

3. La segunda etapa es la de *juicio o conclusiva*, que comprende la emisión de la resolución por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

Con esta etapa termina el procedimiento administrativo y, a simple vista, constituiría lo que en cualquier proceso se conoce como primera instancia.

La segunda instancia, como ocurre en los demás procesos, inicia con la apelación y aunque en algunos de ellos (juicios civiles ante los juzgados de paz o juicios laborales) la leyes procesales establecen que es la única instancia, todavía es posible impugnar la sentencia o laudo, así como las demás resoluciones que pongan fin al juicio o cuya ejecución sea de imposible reparación, a través del juicio de amparo.

En el caso que nos ocupa, no es posible recurrir a una segunda instancia para combatir la resolución emitida en el procedimiento administrativo de responsabilidad, porque como se ha expuesto, no se prevé ningún recurso ordinario y tampoco es

procedente el juicio de amparo, dadas las características de inimpugnabilidad que revisten las determinaciones del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

De ahí que con el fin de estar en condición de estudiar la legalidad de la determinación a través de la cual se imponga alguna de las sanciones previstas en el artículo 135 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el procedimiento disciplinario que nos ocupa, indefectiblemente debe contar con dos instancias, para que la sentencia de primer grado, sea revisada a la luz de los agravios hechos valer por el inconforme.

No existe duda que la imposición de la sanción derivada del procedimiento disciplinario establecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, es un acto de molestia y también privativo en tanto que afecta los derechos laborales del servidor público cuando se le suspende, destituye del puesto o se le inhabilita por tiempo determinado para desempeñar cargos públicos (por mencionar las más graves); por lo tanto, resulta inconcuso que, como cualquier acto de autoridad, debe estar sujeto a revisión en cuanto a su legalidad.

Y, para estar en condición de satisfacer esa garantía constitucional en beneficio del sujeto de responsabilidad, es necesario que la facultad para emitir la resolución con la que culmine el procedimiento administrativo que actualmente corresponde al Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, sea delegada o transferida al mismo órgano encargado de tramitarlo y substanciarlo.

De ese modo, se pretende que la Contraloría del Poder Judicial de la Federación se constituya en el órgano de primera instancia y aquél cuerpo colegiado en el de control de legalidad de sus actos.

En efecto, al aludido órgano de control interno, a través de su Dirección General de Responsabilidades, se le otorgó competencia para la instrucción de los procedimientos por presunta responsabilidad de los servidores públicos adscritos a

órganos de administrativos y auxiliares del Consejo de la Judicatura Federal, tal y como se advierte en lo estatuido en los Acuerdos Generales 19/1996 y 48/1998, en sus artículos 94, fracción XXIII y XXIV, y 120, fracción IV.

La primera disposición normativa establece, con nitidez, que la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, a través de la Dirección General de Responsabilidades, instruirá el procedimiento por las causas de presunta responsabilidad y propondrá la resolución procedente al Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

En tanto que el Acuerdo General 48/1998, en su artículo 94, fracciones XXIII y XXIV prevé la facultad de la Contraloría para recibir y tramitar las quejas o denuncias que se formulen en contra de los servidores públicos adscritos a los órganos del Consejo e instruir, en términos del Título Octavo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y los acuerdos generales que al respecto emita el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, los procedimientos disciplinarios por responsabilidad administrativa; así como fincar las responsabilidades correspondientes, y aplicar las sanciones en términos de lo que al respecto emita al Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

El artículo 120, fracción IV, está íntimamente relacionado con la disposición anterior, al señalar que a la Dirección General de Responsabilidades le corresponde instruir, conforme a lo descrito en el artículo 134 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los procedimientos disciplinarios por responsabilidad administrativa en contra de los servidores públicos de los órganos del Consejo, ajustándose a las exigencias fijadas en el artículo primero del Acuerdo General 19/1996, así como proponer, previa aprobación del Contralor, los proyectos de resolución al Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

Aún cuando pudiera pensarse que los numerales acabados de mencionar otorgan facultades a la Contraloría para fincar la responsabilidad administrativa

derivada de un procedimiento disciplinario en el momento que propone el proyecto correspondiente al Pleno del Consejo, ello no significa que ha de ser aprobado en sus términos, porque la propuesta de resolución finalmente está supeditada o condicionada a lo que determine el citado cuerpo colegiado como resultado de su revisión en la sesión ordinaria o extraordinaria según corresponda, lo que permite llegar a la conclusión de que la facultad de decisión está conferida al máximo órgano de administración y vigilancia.

Es verdad que el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal es el órgano colegiado con facultades legalmente expresas para imponer las sanciones administrativas a sus servidores públicos por actos u omisiones que vulneren los principios de la función pública, sin embargo su intervención en su aplicación se circunscribe a aprobar el proyecto de resolución propuesto por la Contraloría, verificando únicamente que el mismo cumpla con la fundamentación y motivación respectivas, sin verificar que previamente al dictado de la resolución se hayan observado las formalidades esenciales del procedimiento inmersas dentro de la garantía de audiencia prevista en el artículo 16 Constitucional.

Así las cosas, si como se acaba de señalar, la Contraloría es el órgano de control encargado de radicar e iniciar el procedimiento, otorgar el derecho de defensa al denunciado, desahogar las pruebas ofrecidas y proponer el proyecto correspondiente, lo conducente sería que ella resolviera en definitiva, con plenitud de jurisdicción e imponga las sanciones que de acuerdo a la gravedad de la conducta, el daño causado al Consejo y a las peculiaridades del sujeto activo le corresponde.

Lo anterior permitiría que la Contraloría se convierta en un verdadero órgano de control e inspección del cumplimiento de las normas de funcionamiento administrativo que rijan a los órganos, servidores públicos y empleados del propio Poder Judicial de la Federación, con excepción de aquellas que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que como cualquier autoridad, estaría sujeta a la revisión de la legalidad de sus actos, por la máxima autoridad del órgano

de administración y vigilancia, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

Es aquí donde el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal se erigiría, por así llamarlo, en un “Tribunal de Alzada” para que sean sometidos a su revisión los actos privativos o de molestia emitidos por su Contraloría interna, previo ejercicio hecho valer a petición de la parte afectada mediante un recurso ordinario, cuando considere que se violaron las leyes del procedimiento, que se privó su posibilidad de defensa, en cuanto a su conocimiento de los hechos, a su derecho de ofrecer y desahogar pruebas, o bien, cuando simplemente adolezcan de la debida fundamentación y motivación que exige el artículo 16 de nuestra Constitución.

3.4. Regulación del recurso de Inconformidad

Como todo proceso judicial, el sector más importante de los medios de impugnación está constituido por los recursos, es decir, por los instrumentos que se pueden interponer dentro del mismo procedimiento generalmente ante un órgano judicial superior, que en el caso, lo constituiría el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por violaciones cometidas tanto en el mismo procedimiento como en las resoluciones disciplinaria respectivas.

Con la regulación del recurso de inconformidad se pretende otorgar el derecho a la parte agraviada en una resolución administrativa que el Pleno del Consejo, en segundo grado, examine todo el material del proceso, tanto fáctico como jurídico, así como las violaciones tanto del procedimiento como de fondo, y como resultado de esta revisión, confirme, modifique o revoque la resolución impugnada, sustituyéndose al Contralor, en primera instancia, o bien, ordene la reposición del procedimiento, cuando existan motivos graves de nulidad del mismo.

En efecto, el párrafo segundo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exige la obligación de toda autoridad de garantizar que

se cumplan con las formalidades esenciales del procedimiento, entendidas como aquéllas que debe tener todo procedimiento no sólo judicial, sino administrativo, para proporcionar una verdadera oportunidad de defensa a los afectados, cuyo requisito queda comprendido, como acertadamente lo señala la doctrina, dentro del concepto angloamericano del debido proceso (*due process of law*), en sus aspectos procesales, y que también se conoce como derecho de defensa.

Previamente al dictado del fallo, el servidor público debe tener la oportunidad de defenderse, de aportar pruebas y de alegar a su favor, con lo cual queda concluido el debate por sentencia firme en primera instancia, que debe reputarse como verdad legal en aras de la certidumbre jurídica.

En apoyo a lo que debe entender por formalidades esenciales del procedimiento, resulta pertinente transcribir la jurisprudencia P./J. 47/95, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: II, Diciembre de 1995, Novena Época, Página 133, intitulada:

“FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga ‘se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento’. Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es

evitar la indefensión del afectado.”

Por su parte, el artículo 16 Constitucional recoge el principio de legalidad de los actos de autoridad que constituye una de las bases fundamentales del Estado de Derecho.

Para delimitar el ámbito de aplicación de la garantía de legalidad, y distinguirlo del que corresponde a la garantía de audiencia prevista en el párrafo segundo del artículo 14 Constitucional, debe resaltarse que la Suprema Corte ha señalado que esta última es exigible sólo a los actos de autoridad que priven de sus derechos a los particulares (actos privativos); en tanto que la garantía de legalidad es aplicable a cualquier acto de autoridad que afecte o infrinja alguna molestia a los particulares, sin privarlo de sus derechos (acto de molestia). Cabe aclarar, sin embargo, que si bien los actos de molestia están sujetos sólo a la garantía de legalidad establecida en el artículo 16, los actos privativos deben someterse tanto a las garantías de audiencia y legalidad contenidas en el artículo 14 como a la de legalidad del artículo 16, ya que todo acto privativo es necesariamente, además, un acto de molestia.

Así por ejemplo, las sentencias de los tribunales, en tanto que son privativos, deben ser resultado de un proceso jurisdiccional que satisfaga la garantía de audiencia conforme al párrafo segundo del artículo 14 constitucional, y deben apegarse a la legalidad señalada en alguno de los últimos párrafos de dicho precepto (según se trate de procesos penales o civiles en sentido amplio); pero, en tanto que también son actos de molestia, deben cumplir además con la legalidad exigida por el artículo 16 constitucional.

Las condiciones que el artículo 16 impone a los actos de autoridad pueden resumirse en tres: a) que se exprese por escrito; b) que provenga de autoridad competente, y c) que en el documento escrito en el que se exprese, se funde y motive la causa legal del procedimiento. Nos referiremos brevemente a cada una de estas condiciones.

a) Mandamiento escrito. Es una condición esencial para que pueda haber certeza sobre la existencia del acto y para que el afectado pueda conocer con precisión de cuál autoridad proviene el acto y cuál es el contenido y consecuencias jurídicas de éste.

b) Autoridad competente. Ignacio L. Vallarte consideraba que el nombramiento, la elección hecha en términos legales en persona que posea los requisitos necesarios, constituye la legitimidad de una autoridad; a la vez que su competencia no es más que la suma de facultades que la ley le da para ejercer ciertas atribuciones. La legitimidad se refiere a la persona, al individuo nombrado para tal cargo público; y la competencia se relaciona con la entidad moral que se llama autoridad, y abstracción hecha de las cualidades personales del individuo, no mira sino a las atribuciones que esa entidad moral pueda ejercer.

Las ideas de Vallarta influyeron en la interpretación que la Suprema Corte de Justicia ha hecho del artículo 16, en la que sostiene que la garantía que establece dicho precepto concierne sólo a la competencia del órgano del Estado, con exclusión de cualquier consideración sobre la legitimidad de la persona a cuyo cargo se encuentre dicho órgano.

c) La fundamentación y motivación de los actos de autoridad es una exigencia esencial para tratar de establecer sobre bases objetivas la racionalidad y la legalidad de aquéllos, para procurar eliminar, en la medida de lo posible, la subjetividad y la arbitrariedad de las decisiones de autoridad; para permitir a los afectados impugnar los razonamientos de éstas y al órgano que debe resolver sobre la impugnación, determinar si son fundados los motivos de inconformidad.

Desde un principio la exigencia de fundamentación ha sido entendida como el deber que tiene la autoridad de expresar, en el mandamiento escrito, los preceptos legales que regulen el hecho y las consecuencias jurídicas que pretenda imponer el acto de autoridad; y la exigencia de motivación ha sido referida a la expresión de las

razones por las cuales la autoridad considera que los hechos en que se basa se encuentran probados y son precisamente los previstos en la disposición legal que afirma aplicar.

La interpretación judicial más clara y precisa de los requisitos de fundamentación y motivación exigidos por el artículo 16 de la Constitución, es la que ha hecho la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Jurisprudencia siguiente:

“FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. *De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.”*

En las condiciones apuntadas, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, habrá de examinar, al conocer del recurso de inconformidad si la Contraloría dio cabal cumplimiento a las garantías previstas en los artículos 14 y 16 Constitucionales.

Para ello, en uso de las facultades que se le confiere al propio Pleno, en el artículo 81, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, primero, deberá elevar a rango de Acuerdo General, la facultad de la Contraloría de ese Poder de la Unión, para resolver, en primera instancia, los procedimientos disciplinarios instaurados en contra de los servidores públicos adscritos a órganos administrativos y auxiliares del Consejo de la Judicatura Federal y, luego, regular mediante el mismo procedimiento, el recurso ordinario de inconformidad, respecto del cual tendrá competencia, en segunda instancia, el referido órgano de conformación colegiada.

En la inteligencia de que la resolución que recaiga al recurso en alusión entonces si tendrá el carácter de definitiva e inatacable, en los términos que lo proscriben los artículos 100, párrafo noveno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 122, primer párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, con lo que se otorgaría al denunciado el derecho de impugnar las determinaciones de la Contraloría y la seguridad jurídica de que éstas fueron emitidas dentro de la legalidad de todo acto de autoridad.

CONCLUSIONES

1. Con la reforma constitucional de 1994, se creó al Consejo de la Judicatura Federal, como un órgano de administración, disciplina y vigilancia del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a efecto de que absorbiera todas aquellas actividades meramente administrativas que antaño le correspondían a nuestro máximo Tribunal de Justicia.

2. La reforma separó las competencias jurisdiccionales y administrativas, y desde el punto de vista sustantivo, tuvo como propósito fortalecer el papel de la Suprema Corte como un verdadero órgano de control constitucional, en cuanto a su competencia para conocer de las controversias y las acciones de inconstitucionalidad.

3. Entre las atribuciones conferidas en la Constitución al Consejo de la Judicatura Federal, se encuentran la designación, adscripción, remoción de jueces y magistrados; elaborar su propio presupuesto, para que agregado al de la Suprema Corte de Justicia de la Nación integre el del Poder Judicial de la Federación; determinar el número de división en circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia de los tribunales colegiados y unitarios de circuito, así como de los juzgados de distrito.

4. Las atribuciones antes precisadas en forma genérica y contenidas en el artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, pueden clasificarse, sin orden de preeminencia, de la siguiente manera:

- a) De organización interna y de administración;
- b) Reglamentarias;
- c) De designación;
- d) De organización jurisdiccional;
- e) De disciplina, y

f) De carrera judicial.

5. El Consejo de la Judicatura Federal, si bien no es un órgano jurisdiccional formalmente, la ley le reconoce atribuciones de esa naturaleza, como son la de resolver los procedimientos instaurados con motivo de denuncias y quejas administrativas formuladas en contra de servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, excepto los pertenecientes a la Suprema Corte de Justicia.

6. En apoyo a ésta tarea, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación determinó que el Consejo de la Judicatura Federal debía contar con órganos auxiliares con cierto grado de descentralización, entre los que se constituyó la Contraloría.

7. A este órgano auxiliar de control se le confirieron, en acuerdos generales expedidos por el Pleno del Consejo, diversas atribuciones, entre las que destaca la investigación e instrucción del procedimiento disciplinario por presuntas faltas cometidas por los servidores públicos adscritos a los órganos administrativos y auxiliares del propio Consejo de la Judicatura Federal.

8. El procedimiento en cuestión está previsto en el título octavo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y complementado por el Título Quinto del Acuerdo General 48/1998, que regula la Organización y Funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal.

En términos generales las disposiciones normativas de referencia establecen que el procedimiento puede iniciar de oficio, por denuncia o queja presentada por la parte afectada, corriendo traslado al denunciado con copia de la misma y los anexos que en su caso se presente para que rinda un informe respecto de los hechos atribuidos, en el término de cinco días hábiles, o bien en quince en el supuesto de que ya no preste sus servicios para el Poder Judicial de la Federación y ofrezca las pruebas que a su interés convenga.

Una vez desahogadas las pruebas ofrecidas, el Director de Responsabilidades declara visto el asunto para elaborar y proponer la resolución correspondiente al Contralor del Poder Judicial de la Federación, quien a su vez, lo somete a consideración del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

9. La resolución con la que culmina el procedimiento en cuestión, aunque si bien es a propuesta de la Contraloría, está condicionada a la aprobación del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por tanto, la facultad decisoria no está conferida a la primera sino al último.

Ello deja en claro que en el procedimiento y en el dictado de la resolución que conlleva la imposición de alguna sanción de carácter disciplinario, intervienen dos órganos totalmente distintos, pese a que se desarrolla o se substancia en una sola instancia.

10. Los casos de excepción en los que se pueden impugnar las determinaciones del Consejo de la Judicatura Federal mediante el recurso de revisión administrativa sólo está reservado para Jueces y Magistrados, cuando se trate de sus nombramientos, adscripciones, cambios de adscripción y remoción.

11. Dada la naturaleza de órgano terminal o de última instancia del Consejo de la Judicatura Federal, y el carácter definitivo e inimpugnable de sus determinaciones, que hace improcedente cualquier recurso y el juicio de amparo, torna manifiesta la imperante necesidad de que el procedimiento administrativo prevea o cuente con dos instancias para que se conceda a quien se instruya la causa, el derecho de recurrir ante una autoridad superior y combatir la legalidad de un acto de autoridad cuando considere que la sanción impuesta afecte su esfera jurídica.

12. Si la Contraloría del Poder Judicial de la Federación nació a la vida jurídica como un órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal, para dar celeridad al despacho de los asuntos en materia disciplinaria por responsabilidad de servidores

públicos en funciones administrativas, debe conferírsele plena facultad de jurisdicción para resolver en definitiva y con ello, el carácter de primera instancia en los procedimientos disciplinarios.

13. El Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, como órgano supremo de la administración y vigilancia del Poder Judicial de la Federación debe constituirse en el órgano revisor de la legalidad de los actos de su Contraloría, vigilando que hayan sido emitidos en estricto apego a las garantías consagradas en los artículos 14 y 16 de nuestro Pacto Federal.

14. A efecto de que esta propuesta pueda verse materializada, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, en ejercicio de la facultad reglamentaria conferida en el artículo 100, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la cual puede expedir acuerdos generales para su adecuado funcionamiento, deberá suprimir aquella parte de la fracción XXIV del artículo 94 del Acuerdo General 48/1998, en que se da intervención al Pleno para fincar las responsabilidades con lo que al respecto éste determine, para quedar como sigue:

“Artículo 94.- La Contraloría, además de las atribuciones y facultades señaladas en los artículos 103 y 104 de la Ley, Ley de Presupuesto, Contabilidad y gasto Público Federal y disposiciones aplicables de su respectivo reglamento; así como el Decreto Anual del Presupuesto de Egresos de la Federación y demás normas de observancia general y acuerdos que al respecto emita el Consejo, tendrá las siguientes:

...

XXIV. Fincar las responsabilidades correspondientes y aplicar las sanciones correspondientes y, en su caso presentar las denuncias correspondientes al Ministerio Público, dándose para tal efecto la colaboración que le fuera requerida;

...”

Asimismo, se propone adicionar una fracción a éste precepto normativo que

prevea el recurso de inconformidad y recorrer en su orden las siguientes fracciones para quedar así:

“XXV. En contra de la resolución que emita la Contraloría del Poder Judicial, procederá recurso de inconformidad ante el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

El término para interponer el recurso de inconformidad será de diez días hábiles siguientes a la fecha en que surta efecto la notificación de la resolución recurrida.

El recurso de inconformidad se promoverá por escrito en el que se harán valer los agravios que cause la resolución y, en su caso, se acompañarán las pruebas documentales que se tengan; resolviéndose sin necesidad de otro trámite.”

15. Las menciones que se hacen en los artículos 120, fracción IV, del Acuerdo General 48/1998 y segundo, párrafo primero del Acuerdo General 19/1996, en el sentido de que la Dirección General de Responsabilidades propondrá, previa aprobación del Contralor, los proyectos de resolución al Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, tendrían que suprimirse.

16. La resolución recaída al recurso aludido podrá confirmar, revocar o modificar la de primera instancia emitida por la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, en contra de la cual no procederá juicio ni recurso alguno, en los términos que establecen los artículos 100, párrafo noveno Constitucional y 122, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, otorgando al servidor público la seguridad jurídica de que la sanción disciplinaria impuesta derivó de un asunto en el que se observaron las formalidades esenciales del procedimiento y con la fundamentación y motivación que exigen los artículos 14 y 16 Constitucionales.

BIBLIOGRAFÍA

1. ÁLVAREZ CÁRDENAS, Alejandro
El Procedimiento Disciplinario del Consejo de la Judicatura Federal
Editorial Porrúa, México 2001
2. ARELLANO GARCÍA, Carlos
Teoría General del Proceso
4ª Edición, Editorial Porrúa, México 1992
3. BRISEÑO SIERRA, Humberto
Derecho Procesal
2ª Edición, Colección Juristas Latinoamericanos, Harla. S.A. de C.V. México
4. BURGOA ORIHUELA, Ignacio
Derecho Constitucional Mexicano
10ª Edición. Editorial Porrúa, México 1996
5. CABRERA ACEVEDO, Lucio
El Constituyente de 1917 y el Poder Judicial de la Federación
Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 2002
6. CÁRDENAS, Raúl F.
Responsabilidad de los Funcionarios Públicos
Editorial Porrúa, México 1982
7. CARRANCO ZÚÑIGA, Joel
Poder Judicial
Editorial Porrúa, México 2000
8. CASTRO Y CASTRO, Juventino Víctor
Biblioteca de Amparo y Derecho Constitucional
Editorial Oxford University Press, México 2002
9. COUTORE, Eduardo
Vocabulario Jurídico
3ª reimpresión, Editorial Desalma, Buenos Aires Argentina 1988
10. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto
El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos
Tercera Edición, Editorial Porrúa, México 2001
11. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto
El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos
Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México 2001

12. FIX ZAMUDIO, Héctor
Las Responsabilidades de los Servidores Públicos en el Derecho Comparado
Editorial Porrúa, México 1984
13. FIX ZAMUDIO, Héctor
FIX FIERRO, Héctor
El Consejo de la Judicatura
Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
14. FRAGA, Gabino
Derecho Administrativo
33ª Edición, Editorial Porrúa, México 1994
15. GARCIA MAYNEZ, Eduardo
Introducción al Estudio del Derecho
Editorial Porrúa, México 2002
16. GARCÍA RAMÍREZ, Sergio
Poder Judicial y Ministerio Público
Editorial Porrúa, México 1996
17. GÓMEZ LARA, Cipriano
Teoría General de Proceso
8ª Edición, Colección Textos Jurídicos Universitarios, Harla S.A. de C.V., México
1990
18. GÓMEZ LARA, Cipriano
Derecho Procesal Civil
5ª Edición, Colección Textos Jurídicos Universitarios, Harla S.A. de C.V., México
1991
19. GONZÁLEZ DE LA VEGA, René
El Régimen Constitucional de la Responsabilidad en los Servidores Públicos
Editorial Porrúa, México 1983
20. HERNÁNDEZ LÓPEZ, Aarón
El proceso Penal Federal
Comentado 2ª Edición, Editorial Porrúa, México 1993
21. MÁRQUEZ GÓMEZ DANIEL.
Los Procedimientos Administrativos Materialmente Jurisdiccionales como Medios
de Control en la Administración Pública
Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2002
22. MARTÍNEZ MORALES, Rafael.
Derecho Administrativo 1er y 2º Cursos

Cuarta Edición, Editorial Oxford, México 2001

23. MARTÍNEZ MORALES, Rafael.
Derecho Administrativo 3er y 2º Cursos
Tercera Edición, Editorial Oxford, México 2002
24. MELGAR ADALID, Mario.
El Consejo de la Judicatura Federal
Cuarta Edición Actualizada, Editorial Porrúa, México 2000
25. MELGAR ADALID, Mario
Reformas al Poder Judicial. Consejo de la Judicatura Federal y la División de Poderes
Coordinación de Humanidades de la UNAM, 1994
26. ORTÍZ SOLTERO, Sergio Monserrit
Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos
Segunda Edición, Editorial Porrúa, México 2001
27. TENA RAMÍREZ Felipe,
Derecho Constitucional Mexicano
Editorial Porrúa, México 1987
28. VALLS HERNÁNDEZ, Sergio
Consejo de la Judicatura Federal y Modernidad en la Impartición de Justicia
Editorial Gama Sucesores S.A. de C.V., México 2001

Legislación

1. La Constitución y su Interpretación por el Poder Judicial de la Federación, 2a versión, 200, CD-ROOM, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación
2. TRUEBA URBINA, Alberto
TRUEBA BARRERA, Jorge
Nueva Legislación de Amparo Reformada, Código Federal de Procedimientos Civiles, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
71ª edición, Editorial Porrúa, México 1997
3. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
Editorial Sista, México 2000
4. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 13 de marzo de 2002.

5. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Leyes y Códigos de México
40ª edición, Editorial Porrúa, México 2000
6. TRUEBA URBINA, Alberto
TRUEBA BARRERA, Jorge
Legislación Federal del Trabajo Burocrático
38ª edición, Editorial Porrúa, México 1999
7. Normas Fundamentales, Tomo II
Poder Judicial de la Federación
Consejo de la Judicatura Federal
México 1999
8. Acuerdo General 19/1996, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal
(aprobado en sesión 18 de septiembre de 1996), por el que se determina la competencia de la Contraloría del Poder Judicial de la Federación para la instrucción de los procedimientos por presunta responsabilidad de los servidores públicos adscritos a los órganos auxiliares del citado Consejo.
9. Acuerdo General 48/1998, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal
(aprobado en sesión de 9 de diciembre de 1998), que regula su organización y Funcionamiento, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 23 de marzo de 1999.
10. Acuerdo General 25/2000, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal
(aprobado en sesión de 12 de abril de 2000), en materia de presentación de la declaración de situación patrimonial de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación y del Tribunal Electoral, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la Sala Superior del Tribunal Electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 26 de ese mes y año.
11. Acuerdo General 79/2001, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal
(aprobado en sesión extraordinaria de 19 de noviembre 2001), en materia de presentación de la declaración de situación patrimonial de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación y del Tribunal Electoral, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la Sala Superior del Tribunal Electoral; y que aboga el diverso Acuerdo General 25/2000, del Propio Consejo, publicado en el Diario Oficial de la Federación del treinta del indicado mes y año.
12. IUS 2002, CD-ROOM, Jurisprudencia y Tesis Aisladas, junio 1917- septiembre 2002, CD-1 Segundo Semestre 2002, Octava y Novena Épocas, Apéndices de 1917-1954 a 1917-1995, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 2002

13. IUS 2002, CD-ROOM, Jurisprudencia y Tesis Aisladas, junio 1917- abril 2002, CD-1, Octava y Novena Épocas, Apéndices de 1917-1995, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 2002
14. IUS 2002, CD-ROOM, Jurisprudencia y Tesis Aisladas, junio 1917- abril 2002, CD-2, Quinta a Séptima Épocas, Informes de Labores de 1928 a 2001, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 2002
15. Compila VI, CD-ROOM, Legislación Federal y del Distrito Federal, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 2002

Otras Fuentes

1. CABANELLAS, Guillermo
Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual
20ª Edición, Tomo VI, Editorial Heliasta, Argentina 1986
2. CARPIZO MACGREGOR, Jorge
Reformas Constitucionales al Poder Judicial Federal y a la Jurisdicción Constitucional
México 1994, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Nueva Serie, Año XXVIII, Número 83, Mayo-Agosto 1995. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM 1995